

DIE ROLLE DES BÜRGERS IN DER GEMEINDEVERFASSUNG
UNTER DEM EINFLUSS DER TERRITORIALREFORM

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte

des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissen-
schaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Assessor iur. Hermann Hill
aus Dörrbach/Hunsrück

1979

1979



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552610_0017

DIE ROLLE DES BÜRGERS IN DER GEMEINDEVERFASSUNG
UNTER DEM EINFLUSS DER TERRITORIALREFORM

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte

des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissen-
schaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
Assessor iur. Hermann Hill
aus Dörfelach/Hunsrück

1979



Erstberichterstatter : Professor Dr. iur. von Mutius
Zweitberichterstatter : Professor Dr. iur. Rupp
Tag der mündlichen Prüfung : 5. Februar 1909

INHALTSVERZEICHNIS

<u>1. Kapitel:</u>	<u>Einführung in die rechtsnormativen und verwaltungswissenschaftlichen Grundlagen</u>	1
§ 1	Anlaß der Arbeit und Problemstellung	1
I.	Ausgangspunkt für eine Bestimmung der Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung	1
II.	Die heutige Lage und die sich daraus ergebenden Probleme	2
III.	Gang und Ziel der Untersuchung	4
§ 2	Normative Grundlagen anhand des Grundgesetzes	6
I.	Der Gemeindebürger im Staat	6
II.	Der Bürger und die Selbstverwaltung	8
1.	Inhaber und Arten der Selbstverwaltung	9
2.	Funktion und Gegenstand der Selbstverwaltung	12
§ 3	Entwicklung empirisch nachprüfbarer Kriterien anhand der normativen Grundlagen	25
I.	Zusammensetzung des Aktionsraums	25
II.	Beschreibung des Aktionsraums	26
III.	Die Überprüfung des Aktionsraums der neugegliederten Gemeinden in der empirischen Untersuchung	31
<u>2. Kapitel:</u>	<u>Analyse von Zustand und Veränderungen der Rolle des Bürgers nach der Reform</u>	33
§ 4	Methodisches Vorgehen	33
I.	Auswahl der Untersuchungsorte	34
II.	Gestaltung der Fragebögen	38
III.	Durchführung der Erhebungen	40
§ 5	Gemeindeverfassungssysteme und Neugliederungsmodelle in den untersuchten Bundesländern	45
I.	Die untersuchten Bundesländer im einzelnen	45
1.	Nordrhein-Westfalen	45
2.	Hessen	47

3. Rheinland-Pfalz	48
4. Baden-Württemberg	51
II. Allgemeine Beurteilung der Neugliederungsmaßnahmen....	54
§ 6 Äußeres Erscheinungsbild der Organisations- und Artikulationsformen politischer Betätigung in der repräsentativ-demokratischen Gemeindeverfassung	56
I. Der Rat	56
1. Binnenstruktur	56
2. Sitzungen und Arbeitsweise des Rates	60
a) Häufigkeit der Sitzungen	60
b) Der Besuch der Sitzungen	61
c) Die Gestaltung der Sitzungen	65
d) Die allgemeine Arbeit des Rates	65
3. Einfluß der Territorialreform auf die Wahlen zur Gemeindevertretung	66
II. Die Ausschüsse	68
III. Die Verwaltung	70
1. Die Beigeordneten	70
2. Die Rathausbesucher	71
3. Die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung	72
IV. Die Parteien	74
V. Das Verhältnis Ratsmitglieder-Bürger	76
1. Die Stellung der Ratsmitglieder	76
2. Das Verhältnis Ratsmitglieder-Bürger	77
3. Das Verhältnis Bürger-Ratsmitglieder	79
VI. Sonstige Artikulationsformen	85
§ 7 Die Veränderung der Stimulansfaktoren	94
I. Die einzelnen Stimulansfaktoren	94
1. Formulierung und Auswahl der Stimulansfaktoren	94
2. Die Veränderung der einzelnen Stimulansfaktoren durch die Neugliederung	96
a) Berührungspunkte der privaten Interessen mit denen der Gemeinschaft	96
b) Kontakt zu Repräsentanten und Verwaltung	99
c) Integration, Identifikation, Gemeinschaftsbewußtsein (Einheitsbewußtsein).....	100

d) ausreichende Partizipationsmöglichkeiten.....	103
e) Überschaubarkeit und räumliche Ausdehnung	106
f) Anreiz durch Angemessenheit der gemeindlichen Aufgaben	107

II. Verwaltungswissenschaftliche Quantifizierung einer Veränderung des Aktionsraums für eine politische Betätigung des Bürgers in der Gemeinde durch die Territorialreform.....	109
1. Reihenfolge und Bedeutung der Stimulansfaktoren ..	109
a) abstrakte Gewichtung durch die Bürger	109
b) Stabilität des Ergebnisses	111
c) Interpretation der absoluten Gewichtung	112
2. Vergleich der abstrakten Wertskala mit der konkreten Verwirklichung der Faktoren in den alten und neuen Gemeinden.....	112
3. Bestimmung des Aktionsraums in idealer, alter und neuer Ausprägung	116
4. Wert und Bedeutung der Veränderung der Stimulansfaktoren	119
5. Vor- und Nachteile der verwandten Methode	123

§ 8 System der Bedingungsfaktoren für bürgerschaftliche Mitwirkung in (neugegliederten) Gemeinden	124
---	-----

I. Aktionsraumbezogene Stimulansfaktoren	125
1. Der Motivationswert des Aktionsraums	125
2. Die Voraussetzungen in den Beziehungen zum Träger der Mitwirkungsaufgaben (Gemeinwesen)	125
a) Der Identifikationswert des Aktionsraums	125
b) Der Integrationswert des Aktionsraums	125
c) Der Grad der direkten Bezüge zum Aktionsraum ..	125
3. Technische Voraussetzungen zur Mitwirkung	125
a) Effektivität und Gewicht der Mitwirkungsmöglichkeiten	125
b) Grundlagen	125

II. Voraussetzungen im Persönlichkeitsbereich	126
---	-----

III. Die Multiplikatoren (Verstärker).....	126
--	-----

1. Der Vergleich mit dem Altzustand	126
---	-----

2. Das Aktiverlebnis	126
3. Das Passiverlebnis	126
<u>3. Kapitel: Die Ursachen für die heutige Situation</u>	127
§ 9 Die Auswirkungen der Reformziele auf die heutige Situation	127
§ 10 Andere Ursachen	133
I. Neuere Entwicklungen der gemeindlichen Selbstverwaltung	133
1. Die gegenwärtige Situation der Gemeinden im Staatsaufbau	133
2. Schwierigkeiten im internen Entscheidungsablauf der Gemeinden	134
II. Veränderungen im Individualbereich des Bürgers und seiner persönlichen Einstellung zum Staat	135
III. Institutionelle Gefährdungen und Wandlungen des Staates im politischen Bereich	138
1. Im Vorfeld des Staates: Funktionsdefizit der politischen Parteien	138
2. Im Erscheinungsbild des Staates: Kompetenz und Vertrauensverlust	141
a) im Bereich der Legislative	141
b) im Bereich der Exekutive	144
c) im Bereich der Judikative	146
IV. Veränderungen im sozio-ökonomischen Bereich	146
§ 11 Analyse des Verhältnisses zwischen der Reform und den anderen ursächlichen Einflüssen für die heutige Situation der Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung.....	147
I. Die Reform als alleinige und direkte Ursache.....	149
II. Die Reform im Zusammenwirken mit den anderen Ursachen	151
III. Der verstärkende Einfluß der Reform auf die anderen Ursachen	154
IV. Die Ursächlichkeit der Reform für Folgemaßnahmen ...	157

4. Kapitel: Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Würdigung von Folgemaßnahmen der Reform im Hin- blick auf ihren Erfolg und ihren Wert für eine Verbesserung der Rolle des Bürgers in der demo- kratischen Gemeindeverfassung	158
§ 12 Aufgabenbezogene Maßnahmen	158
§ 13 Repräsentantenbezogene Maßnahmen	160
I. Erhöhung der Zahlen der Mandatsträger in den Räten der neugebildeten Gemeinden	160
II. Schaffung von Untereinheiten mit eigenen Vertretungs- körperschaften	162
III. Schaffung von Verbänden mit weiteren Vertretungskör- perschaften	168
§ 14 Institutions- bzw. Organisationsbezogene Maßnahmen.....	176
I. Organisationsrechtliche Veränderungen im Kommunalver- fassungssystem	176
II. Extensive Nutzung repräsentativ-demokratischer Struk- turen	179
1. Verhältnis von Verwaltung und Bürger	180
2. Verbesserung der Tätigkeit der vorhandenen insti- tutionalisierten Informations-, Diskussions- und Entscheidungsgremien	180
3. Verbesserung der Tätigkeit der politischen Parteien	182
4. Repräsentation in Gegenwart und Zukunft	183
a) Stellung der Repräsentanten und ihr Verhältnis zur Verwaltung	183
b) Verhältnis der Repräsentanten zum Bürger	186
c) Repräsentation, Identität und Wahlrecht	193
III. Erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten mit unmittelbar demokratischer Tendenz	201
A) Einführung von Institutionen unmittelbar demokrati- scher Art zur Einflußnahme auf Sachentscheidungen....	201
1. Gründe für die Einführung	201

2. System der gesetzlichen Ausgestaltung	202
a) Unterrichtung der Einwohner, Bürgerversammlung.	202
b) Befassungsbegehren an den Rat	203
c) Bürgerbefragung (-abstimmung)	204
d) "Einspruchsrecht"	204
e) Bürgerbegehren nach § 21 III GO BW	205
f) Bürgerentscheid	205
3. Die Bürgerversammlung	206
4. Der Bürgerentscheid - Verfassungsrechtliche Bedenken und konkrete Ausgestaltung	209
5. Alternativ-Modell zum Bürgerentscheid	214
6. Bewertung der Institutionen unmittelbar demokratischer Art	219
B) Einführung von Institutionen zur Einflußnahme auf Personalentscheidungen, speziell die unmittelbare Wahl des Oberbürgermeisters	222
C) Chancen und Risiken einer erweiterten Partizipation für die Zukunft der Rolle des Bürgers in der demokratischen Gemeindeverfassung	225
I. Funktionen von Partizipation	227
1. Leitziel: Grundrechte (Art. 1 - 19 GG).....	230
2. Leitziel: Demokratie (Art. 20 GG).....	231
3. Leitziel: Rechtsstaat (Art. 20 GG).....	235
4. Leitziel: Sozialstaat (Art. 20 GG).....	235
II. Verfassungsrechtliche Grenzen von Partizipation	236
III. Sonstige Grenzen von Partizipation	240
IV. Fazit	242

5. Kapitel:

§ 15 Zusammenfassende Schlußbetrachtung	244
---	-----

SCHRIFTUMSVERZEICHNIS

- | | |
|---|--|
| ABELEIN, Manfred | Plebiszitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer, ZParl 1971, S. 187. |
| ACHTERBERG, Norbert | Antonomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, Der Staat Bd. 8 (1969) S. 189 ff.

Die Parlamentarische Demokratie als Entfaltungsraum für Bürgerinitiativen, NJW 1978, 1993. |
| ALBRECHT, Richard/
REIDEGELD, Eckart | Bürger und Verwaltung, VerwArch Bd. 68 (1977), S. 246 ff. |
| ALBROW, Martin | Bürokratie, München 1972 |
| VON ALEMANN, Ulrich | Parteiensysteme in Parlamentarismus, Düsseldorf 1973. |
| - | Demokratisierung der Gesellschaft in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament - B 7/75 S. 3 ff. |
| - | Partizipation - Überlegungen zur normativen Diskussion und zur empirischen Forschung in : Matthöfer Hans (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen 1977, S. 245. |
| - | Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung 2. Auflage, Opladen 1978 (zitiert: Buse in von Alemann) |
| ANDRITZKY, Walter | Umwelt-Bürgerinitiativen und Verwaltung, Demo 1978, S. 195 ff und S. 279 ff. |
| - | Bürgerinitiativen, Bild der Wissenschaft 1978 (Heft 2 - Februar) S. 84 ff. |
| ANTWERPES, Franz-Josef | Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten, Demo 1975, S. 649. |
| ARDELT, Alfred | Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von § 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Diss.phil. Heidelberg 1960. |
| - | Bürgerentscheid, Bürgerbegehren und -anregung (Bürgerantrag) in Baden-Württemberg in: Kühne, Jörg-Detlef/Meissner Friedrich, Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen 1977 S. 91 ff. |

- ARMBRUSTER, Bernt/
LEISNER, Rainer Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik,
Göttingen 1975.
- ARPS, Ludwig Verwaltung und Bürgerschaft - Arbeits-
gruppe III in: Bürgerverantwortung in der
Gemeinde, Frankfurt a. Main 1952, S. 82.
- BACHOF, Otto Die richterliche Kontrollfunktion im
westdeutschen Verfassungsgefüge in:
Verfassungsrecht und Verfassungswirk-
lichkeit, Festschrift für Hans Huber
zum 60. Geburtstag, Bern 1961, S. 26 ff.
- VON BAEYER-KATTE, Wanda Stadtentwicklung: Kosten - Wirksamkeit -
Bürgernähe, Der Städtetag 1977, S. 416.
- BANNER, Gerhard Politische Willensbildung und Führung in
Großstädten der Oberstadtdirektor- Ver-
fassung in: Großstadt-Politik, hrsg. von
R.R. Grauhan, Gütersloh 1972 S. 162 ff.
- BARSCHEL, Uwe Bürgerinitiativen und parlamentarische
Parteiendemokratie, ZRP 1977, S. 129 ff.
- BATTIS, Ulrich Bürgerinitiativen als Gegenstand der Ge-
setzgebung, ZParl 1975, S. 139.
- Partizipation im Städtebaurecht, Berlin
1976.
- BAYERISCHES STAATSMINI- Die Verwaltungsgemeinschaft - Ein Leit-
STERIUM DES INNERN faden - München 1978.
- BEER, Rüdiger Robert Die Gemeinde - Einführung in die Kommu-
LAUX, Eberhard nalpolitik, Geschichte und Staat Bd. 143
2. Aufl. München/Wien 1977.
- BEER, Wolfgang Bürgerinitiativen - Möglichkeiten und
Grenzen, Landeszentrale für politische
Bildungsarbeit, Berlin 1976.
- BEINKE, Lothar Kommunale Finanz- und Wirtschaftspolitik
in: Frey Rainer (Hrsg.) Kommunale Demo-
kratie, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 219 ff.
- BENDER, Bernd Einige rechtspolitische Bemerkungen zur
Verbandsklage im öffentlichen Recht,
DOV 1976, S. 584.
- Die Verbandsklage, DVBl 1977, 169.
- BERG, Wilfried Die Struktur der Gemeindeverfassung von
Nordrhein-Westfalen in: Reinhold Jacobi,
Die Kommunalverfassung in Nordrhein-West-
falen, Recklinghausen 1977 S. 35.

- BERKEMEIER, Karl. H. Das kommunale Schein-Parlament: Ausgeschaltet aus dem Planungsprozeß - Bilanz eines Stadtverordneten - ZParl 1972, S. 202.
- BERKENHOFF, Hans Albert Mehr Demokratie durch die Gemeinden in: Schriftenreihe des Dt. Städte- und Gemeindebundes, Göttingen 1974, Heft 18 S. 35 ff.
- Bürgerschaftliche Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen, KonWirtsch 1976, S. 118.
- Zum Verbund der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, StGB 1977, S. 362.
- BERNER, Georg Inflation im Recht, BayVBl 1978, S. 617.
- BERNHARDT, Horst Parlamentsähnliche Strukturen beim Rat einer Gemeinde, Gemeindedienst NRW 1975 S. 58.
- BEYER, Hans-Joachim Zur Zweigleisigkeit in Niedersachsen StGB 1976 S. 90.
- BISCHOFF, Diether Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, Siegburg 1972.
- BISCHOFF, Heinz Der Magistratsproporz in Schleswig-Holstein, Die Gemeinde (SlH) 1976, S. 181.
- BLOMEL, Willi Demokratisierung der Planung oder rechtsstaatliche Planung? in: Festschrift für Ernst Forsthoff (hrsg. von Roman Schnur) München, 1972 S. 9 ff.
- Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStrL 36 (1978) S. 171 ff.
- Kommunale Selbstverwaltung in unserer Zeit, StGB 1978, S. 219.
- BOLDT, Hans Kommunale Finanzen im Rahmen der Finanzverfassung der Bundesrepublik in: Wehling Hans Georg (Hrsg.) Kommunalpolitik, Hamburg 1975 S. 131 ff.
- BORCHMANN, Michael Bürgermeisterverfassung in der Diskussion; Der Gemeindetag 1974, S. 128.
- Die Reform der Kommunalverfassung. Insbesondere ein Beitrag zur Entwicklung von Bürgermeister-, Magistrats- und Ratsverfassung - Diss. jur. Frankfurt a. Main 1975.

- BORCHMANN, Michael Die Magistratsverfassung in den hessischen Kommunalgesetzen SKV 1976, S. 34.
- Kommunale Wahlbeamte im Spannungsfeld zwischen Stadtverwaltung und Parteipolitik, Der Städtetag 1978, S. 516.
- BORCHMANN, Michael/
VESPER, Emil Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, Stuttgart 1976.
(zitiert: Borchmann in Borchmann/Vesper)
- BORCHHORST, Hermann Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung, Leverkusen 1976.
- BORSDORF-RUHL, Barbara Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet, Essen 1973.
- BOTZENHARDT, Erich Die Staats- und Reformideen des Freiherrn von Stein - Ihre geistigen Grundlagen und praktischen Vorbilder, Tübingen 1927.
- BREUER, Rüdiger Selbstverwaltung und Mitverwaltung Beteiligter im Widerstreit verfassungsrechtlicher Postulate, Die Verwaltung 1977, S. 1 ff.
- BRÖRING, Dierk Die Verwaltungsgemeinschaft, Würzburg 1973.
- BUCHSBAUM, Richard Gliederung des Bundesgebietes nach 10 Jahren Gebiets- und Verwaltungsreform, Der Landkreis 1975, S. 399.
- BUCKMANN, Walter Gemeinwohlprinzip und Neuordnung, Demo 1972, S. 1177.
- Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich; Schriften der Hochschule Speyer Band 49, Berlin 1972
(zitiert: Bückmann, Verfassungsfragen)
- BURKHARDT, Hans-Georg Die Demokratisierungsnovelle zur Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, BW VP 1976, S. 74.
- BURMEISTER, Joachim Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, München 1977.
- BUSE, Michael/ NELLES
Wilfried/OPPERMANN, Reinhard Determinanten politischer Partizipation, Meisenheim 1978.
- CONRADY, Hans Peter Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. II Satz 1 GG? - DVBl 1970 S. 408.

- CONRADY, Hans Walter Das Interesse des Bürgers an der kommunalgen Gebiets- und Verwaltungsreform, Der Landkreis 1973, S. 76.
- DAMKOWSKI, Wulf Zur Effizienz von Partizipation an öffentlichen Planungsprozessen, RiA 1977, S. 188.
- DEMOKRATIE UND VERWALTUNG Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 50, Berlin 1972.
- DEPENHEUER, Otto Die Bürgeranregung (Bürgerbegehren) des § 8 b GO (Hessen)
in: Kühne Jörg-Detlef/Meißner Friedrich
Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen 1977, S. 151 ff.
- DERLIEN, Hans-Ulrich Methodische Probleme der empirischen Verwaltungsforschung. Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V. Bonn Nr. 9, Bonn 1978.
- DERLIEN, Hans-Ulrich/
GÜRTLER, Christoph/
HOLLER, Wolfgang/
SCHREINER, Hermann Josef Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim/Glan 1976.
- DEUTSCHER LANDKREISTAG Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, Professorengespräch, Köln 1974.
- DEUTSCHER STADTETAG Neuordnung der Verwaltung, Köln 1975.
- DIENEL, Peter Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, Die Verwaltung 1971, S. 151.
- Bürgerinitiative und Selbstverwaltung - zur Partizipation an Planungsprozessen
in: Der aktive Bürger - Utopie oder Wirklichkeit? - ein cappenberger Gespräch; Köln und Berlin 1971 S. 16 ff.
- DITTBERNER, Jürgen Bürgerinitiativen als partielles Partizipationsbegehren, ZParl 1973, S. 194.
- DITTBERNER, Jürgen/
EBBINGHAUSEN, Rolf Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973.
- DREBING, Friedhard Zum informatorischen Zusammenspiel zwischen dem Kommunalparlament und der Verwaltung, NdsGem 1978, S. 247.
- DULLENKOPF, Otto Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik
in: Rausch Heinz/Stammen Theo, Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973, S. 283 ff.

- | | |
|--|--|
| DUNCKELMANN, Henning | Lokale Öffentlichkeit, Stuttgart 1975. |
| DUWENBECK, Wilhelm | Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 II GG, Diss. Münster 1966. |
| EBERT, Josef/
MATHEY, Günther | Rechtsprobleme der neuen Bezirksverfassung in Nordrhein-Westfalen, SKV 1976, S. 136. |
| EFFERTZ, Helmut | Zum Recht der Bezirksvertretungen, RiA 1977, S. 149. |
| EHMKE, Horst | Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL Bd. 20 (1963) S. 53 ff. |
| EICHMORN, Peter/
SIEDENTOPF, Heinrich | Effizienzeffekte der Verwaltungsreform, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1976. |
| ELLWEIN, Thomas | Parteien und kommunale Öffentlichkeit, AfK 1971, S. 11 ff. |
| ELLWEIN, Thomas/
LIPPERT, Ekkehard/
ZOLL, Ralf | Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975. |
| ELLWEIN, Thomas/
ZIMPEL, Gisela | Wertheim I - Fragen an eine Stadt, München 1969. |
| ENGELHARDT, Reiner | Die Mitwirkung des Bürgers in der Verwaltung baden-württembergischer Großstädte, Diss. Tübingen 1966. |
| ENGISCH, Karl | Einführung in das juristische Denken, 3. Auflage, Stuttgart 1964. |
| ERNST, Werner/
SUDEROW, Wolfgang | Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Schriften der Landesplanung Niedersachsen 1976. |
| ESSER, Josef | Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, Frankfurt/Main 1970. |
| EVERKE, Karl-Friedrich | Die Ohnmacht der Ratsherren, 2. Auflage Recklinghausen 1977. |
| FABER, Heiko | Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, Baden-Baden 1972. |
| FECHTRUP, Hermann | Der sachkundige Bürger im Gemeinderatsausschuß, Stuttgart 1957. |
| FEHLAU, Klaus-Peter/
NEDDENS, Martin | Bürgerinformation im politischen Willensbildungsprozeß, Göttingen 1975. |
| FEIRE, Horst | Bilanz der Gebietsreform, SGR 1976, S. 3 ff. |

- FELL, Karl Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, Düsseldorf 1964.
- FICK, Dieter Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden - II. Teil, SKV 1977, S. 39.
- FLÄMIG, Christian Die Beteiligung des Bürgers an der Stadtentwicklungsplanung (II. Teil), KonWirtsch 1977, S. 276.
- FOERSTER, German Juristische Aspekte kommunaler Öffentlichkeitsarbeit, Der Städtetag 1972 S. 692.
- FORSCHUNGSGRUPPE an der Freien Universität Berlin Zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik und West-Berlin/ Analyse von 61 Bürgerinitiativen, ZParl 1973, S. 247.
- FORSTHOFF, Ernst Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, Berlin 1932.
- Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 10. Auflage, München 1973.
- Rechtsstaat im Wandel, 2. Auflage, München 1976.
- FRAENKEL, Ernst Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958.
- FRAUENKNECHT, Rudolf Bürger und Verwaltung in: Verwaltung und Fortbildung (VuF) 1977, S. 115 ff.
- FREY, Rainer Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976.
- Verwaltungsreformen in Deutschland: Voraussetzung zur Verwirklichung lokaler Demokratie? in: Rainer Frey (Hrsg.) Kommunale Demokratie, Bonn 1976, S. 97 ff.
- Folgen der kommunalen Gebietsreform, Demo 1978, S. 760.
- FREY, Rainer/
HOLLER, Wolfgang Die Grundtypen der Gemeindeverfassung in der Bundesrepublik in: Rainer Frey (Hrsg.) Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 241 ff.
- FREY, Rainer/
NASSMACHER, Karl-Heinz Parlamentarisierung der Kommunalpolitik? AfK 1975, S. 195.
- FROMME, Friedrich-Karl Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960.

- FROTSCHER, Werner Stadtparlament und Stadtregierung: BVerfGE zugunsten des repräsentativ-demokratischen Prinzips auf kommunaler Ebene, ZParl 1976, S. 494.
- FROMEIN, Jochen Abr. Das freie Mandat der Gemeindevertreter NOV 1976, S. 44.
- Parteienproporz in der Gemeindespitze und Verfassung, Siegburg 1976.
- FURST, Dietrich Kommunale Entscheidungsprozesse, Baden-Baden 1975.
- GEBEL, Volkram Verwaltung und Bürger, Die Gemeinde (SlH) 1977, S. 376.
- GEIDEL, Ralf Die gemeindliche Selbstverwaltung im Verhältnis zur Demokratie als Lebens- und Gestaltungsprinzip unter besonderer Berücksichtigung der hessischen Gemeindeordnung vom 26.2.1952, Diss. Würzburg 1966.
- GEIGER, Willi Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 50, Berlin 1972 S. 229 ff.
- GERSTNER, Roland Erlaß zu Ortschaftsverfassung zu erwarten, KPBl 1978, S. 483.
- GIEPNER, Friedrich Rechtsfolgeprobleme kommunaler Gebietsreform, Diss. Münster 1974.
- GITTEL, Helmut Fragen der Gemeindefinanzierung, in: Rausch Heinz/ Stammen Theo, Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973, S. 103 ff.
- GUNNEWIN, Otto Bürgerverantwortung in der geschichtlichen Entwicklung in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde, Frankfurt/Main 1952, S. 21 ff.
- Gemeinderecht, Tübingen 1963.
- GRAUHAN, Rolf-Richard Modelle politischer Verwaltungsführung in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 1969 (Heft 2/3) S. 269 ff.
- Politische Verwaltung - Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg i. Br. 1970.
- GRÄWERT, Rolf Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36 (1978) S. 277 ff.

- GRONTEMEYER, Marianne Motivation und Aktion - zur Sozialpsychologie politischer Beteiligung, Diss. Bochum 1974.
- GROSS, Rötger ... damit die Entfremdung zwischen Bürgern und Staat abgebaut wird. Das Rathaus 1977, S. 522.
- GRUBE, Frank
RICHTER, Gerhard Demokratietheorien, Hamburg 1975.
- GRUNDMANN, Werner Die Rathausparteien, Göttingen 1960.
- GOLLNER, Manfred Chance - oder Ende der Kommunalpolitik, Demo 1977, S. 800.
- GUNLICKS, Arthur B. Die parteipolitischen Präferenzen beim niedersächsischen Entscheidungsprozeß für eine Gebietsreform im Spannungsfeld von Effizienz, Gleichheit und Freiheit, ZParl 1976, S. 472.
- HABERMAS, Jürgen Über den Begriff der politischen Beteiligung in: Grube Frank/Richter Gerhard (Hrsg.) Demokratietheorien, Hamburg 1975 S. 206 ff.
- HAFERMALZ, Otto Schriftliche Befragung in: Karl Christian Behrens, Handbuch der Machtforschung, Wiesbaden 1974.
- HAMMER, Gerhard Bedenken gegen die Verbandsklage im öffentlichen Recht, GewArch 1978, S. 14.
- HARTISCH, Andreas Verfassungsrechtliches Leistungsprinzip und Partizipationsverbot im Verwaltungsverfahren - Schriften zum öffentlichen Recht Band 283, Berlin 1975.
- HASSEL, Volker Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht Band 8, Siegburg 1975.
- HEFFTER, Heinrich Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950.
- HEGNER, Friedhardt Entstehungsbedingungen von Bürgerinitiativen im Spannungsfeld von Bürger und Verwaltung in: Matthöfer Hans (Hrsg.) Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen 1977, S. 158 ff.
- VON DER HEIDE, Hans-Jürgen Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft? DOV 1968, S. 408.

- VON DER HEIDE, Hans-Jürgen Standort und Fortentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung - Gefährdung und Chancen in unserer Zeit, DVV 1973, S. 522.
- HELMKE, Werner/
NASSMACHER, Karl-Heinz Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik in: Frey Rainer (Hrsg.) Kommunale Demokratie, Bonn 1976 S. 182.
- HENDLER, Reinhard Die bürgerschaftliche Mitwirkung an der städtebaulichen Planung, Göttingen 1977.
- HESSE, Konrad Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff.
- Grundzüge des Verfassungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 10. Auflage Heidelberg/Karlsruhe 1977.
- HESSISCHES Ministerium
des Innern Hessen - Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform, Dokumentation Melsungen 1977 - (zitiert: Hessen-Dokumentation)
- HINKEL, Karl-Reinhard Die Gebietsreform in Hessen - in: Hessen - Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform, Hessischer Minister des Innern (Hrsg.), Dokumentation Melsungen 1977.
- HOFFMANN Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StGB 1977 S. 132 = NdsGem 1976, S. 287.
- HOFMANN, Josef Der Stadtvorstand in der neuen rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung als Leitbild für eine Gemeindeverfassung des kollegialen Typs, KPBl 1974, S. 586.
- HOFMANN, Walter Die Verbandsgemeinden und die kommunale Neuordnung in Rheinland-Pfalz, DVBl 1978 S. 932.
- Gesichtspunkte für die Neubildung von Gemeinden und Verbandsgemeinden, DVBl 1969 S. 776.
- HOHLEFELDER, Walter Folgeprobleme der kommunalen Neugliederung am Beispiel der neuen Stadt Bonn, Bonn 1975.
- HOLLER, Wolfgang Ziele und Rahmenbedingungen kommunaler Politik in: Karl-Heinz Naßmacher (Hrsg.) Kommunalpolitik und Sozialdemokratie, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 126 ff.

- | | |
|---|--|
| HOLLER, Wolfgang | Bezirksverfassung und Kommunalpolitik, Demo 1977, S. 205, 304, 404; (3 Teile) |
| HOLLER, Wolfgang/
NASSMACHER, Karl-Heinz | Rat und Verwaltung im Prozeß kommunal-politischer Willensbildung - Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitschrift: Das Parlament - B 4/76 S. 3 ff. |
| - | Rat und Verwaltung im Prozeß kommunal-politischer Willensbildung in: Frey Rainer (Hrsg.) Kommunale Demokratie, Bonn 1976 S. 141 ff. |
| - | Entwicklungsplanung im kommunalpolitischen Entscheidungsfeld in: Kevenhörster Paul (Hrsg.) Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim/Glan 1977 S. 65 ff. |
| HOLLERBACH, Alexander | Auflösung der rechtsstaatlichen Verfassung? AöR Bd. 85 (1960) S. 241 ff. |
| HOPPE, Werner | Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster 1973 S. 63 ff; (Hoppe in: Grundfragen) |
| - | Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, StGR 1973 S. 14. |
| - | Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, StGR 1973 S. 228. |
| HOPPE, Werner/
RENGELING, Hans-Werner | Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Frankfurt/Main 1973. |
| HOPPE, Werner/
STUER, Bernhard | Analyse des Mehrbusch-Urteils, StGR 1975 S. 371. |
| - | Analyse der neueren Rechtsprechung des VGH NW zur kommunalen Gebietsreform, StGR 1976 S. 38. |
| HORN, Klaus | Zur Überwindung politischer Apathie in: Greiffenhagen Martin (Hrsg.) Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973, S. 209 ff. |
| HÜBNER, Emil | Partizipation im Parteienstaat - Bürgerbeteiligung in Parteien und Wahlen - München 1976. |

- HOTTENHEIN, Walther Bürgerschaftliche Mitarbeit in der gemeindlichen Selbstverwaltung in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde, Frankfurt/Main 1952 S. 103.
- INNENMINISTERIUM Baden-Württemberg Gemeindereform - ohne Datum -(masch.schr.)
- Bericht über die Verwaltung in den Ortschaften - vom 10.1.1978 (masch.schr.)
- INNENMINISTER der Länder Sitzung der ständigen Konferenz am 15.12.1972 in Bonn, Übersicht A (masch.schr.)
- INNENMINISTER Nordrhein-Westfalen Erfahrungen mit der Bezirksverfassung im Land Nordrhein-Westfalen - Stand 1.8.1977 (III A 1 - 10.10.11 - 6672/77) (masch.schr.)
- INSTITUT zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V. Bürgerverantwortung in der Gemeinde, Frankfurt/Main 1952.
- ISTEL, Werner Städtische Öffentlichkeitsarbeit, Herford 1974.
- JADE, Henning Chance und Risiko des Sozialstaates in: Kapitulation des Bürgers; Herder-Initiative Band 16, München 1977 S. 91.
- JAUCH, Dieter Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, Stuttgart 1975.
- JELLINEK, Hansjörg Ursachen und Reduktionsmöglichkeiten der Überfülle von Rechtsvorschriften, Verwaltung und Fortbildung (VuF) 1978 S. 62 ff.
- JESCH, Dietrich Gesetz und Verwaltung 2. Auflage, Tübingen 1968.
- JOBST, Heinz Wie steht es um die Gemeinden? Befürchtungen und Hoffnungen für ihre Selbstverwaltung München 1960.
- KAACK, Heino Die Basis der Parteien, Struktur und Funktion der Ortsvereine, ZParl 1971, S. 23.
- Parteien und Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene in: Rausch Heinz/Stammen Theo - Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973 S. 135 ff.

- KLEIN, Hans Hugo Demokratie und Selbstverwaltung in: Festschrift für Ernst Forsthoff (Hrsg. von Roman Schnur) München 1972, S. 165 ff.
- KLEINERT, Ernst Die Stellung des Bürgers im deutschen Gemeindeverfassungsrecht in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde - Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V. Band 14, Frankfurt/Main 1952 S. 176 ff.
- KLONNE, Arno Zum Begriff und zur Realität von politischer Gemeinde in: Ralf Zoll - Gemeinde als Alibi, München 1972 S. 249 ff.
- KLOBER, Hans Die Stärkung der Bürgerverantwortung in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde - Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V. Frankfurt/Main 1952 S. 53 ff.
- Handbuch der Kommunalpolitik, Göttingen 1971 (zitiert: Klüber, Handbuch)
- Bürgerinitiativen, KomWirtsch 1973 S. 241.
- Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht - Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes Heft 19, Göttingen 1974 (zitiert: Klüber, Die Gemeinden)
- Die repräsentative Demokratie in den Gemeinden, KomWirtsch 1976 S. 115.
- Hauptamtliche und ehrenamtliche Verwaltung, KomWirtsch 1977 S. 231.
- Geheime Wahl in Staat und Gemeinde? KomWirtsch 1976 S. 145.
- KNEMEYER, Franz-Ludwig Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen in: Festschrift für Günther Küchenhoff, Berlin 1972 S. 557.
- Bürgerschaftliche Mitwirkung nach der Gebietsreform, BayBgm Juli 1975 S. 37.
- Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StGB 1976 S. 297.
- Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt? DVBl 1976 S. 380
- Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Chance? - Das kommt darauf an - BayBgm Oktober 1976 S. 22.

- KNIFMEYER, Franz-Ludwig Bayerisches Kommunalrecht 2. Auflage, München 1977.
- KNOPFLE, Franz Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, DWBl 1974 S. 707.
- VON KODOLITSCH, Paul Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen, AfK 1975 S. 264.
- Erfolgskontrolle kommunaler Öffentlichkeitsarbeit, AfK 1976 S. 53
- KOHNE, Heinz Ortsbeiträge oder mehr Ratsmitglieder ? (gemeint: Ortsbeiräte), KPBl 1970 S. 1011.
- KOSTERING, Heinz Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, SKV 1977 S. 193.
- Das gestufte Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nach dem Entwurf des 1. Gesetzes zur Funktionalreform, VR 1978 S. 117.
- KOSTERING, Heinz/
BONERMANN, Martin Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, Köln 1975.
- KOTTGEN, Arnold Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931.
- Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, Stuttgart 1968.
- KOTTING, Bernd Mehr Öffentlichkeit ins Rathaus - Referat Arbeitskreis 3; Dokumentation KPV NW 73 Recklinghausen 1974 S. 92.
- KOMMUNALPOLITISCHE Vereinigung der CDU Nordrhein-Westfalen (KPV) Dokumentation: Kommunale Selbstverwaltung = Staatsbürgerliche Mitbestimmung; Forum '73 - Delegiertenversammlung der KPV/NW in Düsseldorf, Recklinghausen 1974.
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG Institut für Kommunalwissenschaften Stadtentwicklung - Von der Krise zur Reform - Studien zur Kommunalpolitik Band 1 Bonn 1973; (zitiert: Konrad-Adenauer-Stiftung Band 1).
- KORTE, Heinz-Walther Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, Diss. Würzburg 1968.
- KRABS, Otto Verwaltungsreform als Demokratieproblem, Demo 1973 S. 845.

- KRABS, Otto Verwaltungsreform als Demokratieproblem,
Das Rathaus 1974 S. 73.
- Staatsbewußtsein und Repräsentanz in:
Festschrift für Lothar Voit, Köln 1976
S. 93 ff.
- Selbstverwaltung als Aufgabe kommunaler
Informationspolitik in: Naßmacher Karl-
Heinz (Hrsg.) Kommunalpolitik und So-
zialdemokratie, Bonn-Bad Godesberg 1977
S. 198 ff.
- KRAMER, Herbert Mehr Bürgervertretung in den Stadtbezir-
ken, Demo 1974 S. 471.
- KRAMER, Per-Heinz Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung
unter den Notwendigkeiten des egalitären
Sozialstaats, Berlin 1970
- KRIELE, Martin Theorie der Rechtsgewinnung, Berlin 1967
- Das demokratische Prinzip im Grundgesetz,
VVDStrL Bd. 29 (1971) S. 46 ff.
- KRIMMHOVE, Johannes Empirische Untersuchungen zur Arbeit der
Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen -
nach dem Rechtszustand bis zum 31.12.1974,
Diss. Münster 1976.
- KROPSCHOFER, Birger Die Bürgeranregung (Bürgerinitiative) des
§ 17 GO (Rheinland-Pfalz) in: Kühne Jörg-
Detlef/Meißner Friedrich - Züge unmittel-
barer Demokratie in der Gemeindeverfas-
sung, Göttingen 1977 S. 141 ff.
- KRUMSIEK, Rolf Der Rat und die Verwaltungsspitze, Demo
1975 S. 645.
- KÜHNE, Jörg-Detlef Zur Typologie und verfassungsrechtlichen
Einordnung von Volksabstimmungen - eine
rechtsvergleichende Einführung in:
Kühne Jörg-Detlef/Meißner Friedrich:
Züge unmittelbarer Demokratie in der Ge-
meindeverfassung, Göttingen 1977 S. 17 ff.
- KÜHNE, Jörg-Detlef/
MEISSNER, Friedrich Züge unmittelbarer Demokratie in der Ge-
meindeverfassung, Göttingen 1977.
- KUNZE, Richard Die Gemeindeordnung für Baden-Württem-
berg 14. Auflage, Stuttgart 1978.
- LAAKMANN, Udo Aus der Arbeit der Bezirksvertretungen
einer neugeordneten Großstadt, Das Rat-
haus 1977 S. 244.

- LANDTAG Nordrhein-
Westfalen Bericht des Innenministers NRW, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nach Abschluß der kommunalen Neugliederung; LT Drs. 7/1634 vom 30.6.1974.
- LANG, Gerhard Typen kommunaler Verfassung in der Bundesrepublik in: Wehling Hans-Georg (Hrsg.)- Kommunalpolitik - Hamburg 1975 S.154 ff.
- LANGE, Rolf kommunale Selbstverwaltung in großen Städten, ZParl 1976 S. 501 ff.
- LARENZ, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft 3. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York 1975.
- LAUX, Eberhard Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, Afk 1970 S. 217.
- LECLAIRE, Alfred Probleme der kleinen Gemeinde in: Rausch Heinz/ Stammn Theo - Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973 S. 271 ff.
- LEIBHOLZ, Gerhard Staat und Verbände, VVDStrL 24(1966) S. 5 ff.
- Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Artikel 28 II GG, DVBl 1973 S. 715.
- Die Repräsentation in der Demokratie, Berlin, New York 1973.
- LEIBHOLZ, Gerhard/
LINCKE, Dieter Die Regionalstadt, Stuttgart 1974.
- LEIDINGER, Adalbert Spannungsfeld Bürger und Gemeinde, Der Landkreis 1975 S. 429.
- LENZER, Gertrud Staatsbürgerliches Verhalten im kommunalen Bereich, Diss. phil. München 1962.
- LERCHE, Peter Zur Verfassungsposition der Landkreise, DOV 1969 S. 46.
- LINKERMANN, Günter Das kommunale Ehrenamt, Diss. Marburg 1962.
- LINTZ, Gerd Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, Diss. Würzburg 1971.
- VON LEOBELL, Friedrich-
Wilhelm Kommunalverfassung - zeitnah! in: Kommunale Selbstverwaltung = staatsbürgerliche Mitbestimmung - Forum '73 - Delegiertenversammlung der KPV der CDU NW, Recklinghausen 1974 S. 45 ff.

- VON LOEBELL, Friedrich-
Wilhelm Praktische Ratschläge zur Einführung der
Bezirksverfassung, KPBl 1975 S. 397.
- VON LOEBELL / HENRICH Die neue Bezirksverfassung in Nordrhein-
Westfalen - Rechtsvorschriften mit Er-
läuterungen für die Praxis, 2. Auflage
Köln 1975.
- LOSCHOLDER, Wilhelm Die Kommunalverfassung in ihrer Bewäh-
rung, DOV 1968 S. 801.
- Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und
gemeindliche Gebietsgestaltung, Berlin
1976.
- LUHMANN, Niklas Legitimation durch Verfahren, Neuwied/
Berlin 1969.
- MACHER, Ludwig Der Grundsatz des gemeindefreundlichen
Verhaltens, Berlin 1971.
- MACKENSEN, Rainer/
VANBERG, Monika/
KRAMER, Klaus Probleme regionaler Mobilität, Göttingen
1975.
- MAIHOFER, Werner Kommunale Selbstverwaltung im fördera-
tiven System, Der Landkreis 1976 S. 7.
- MAIWORM, Michael A. Amann, Ortsvorsteher in Pforzheim-
Hohenwart, KPBl 1978 S. 113.
- MATTENKLODT, Herbert-Fritz Gebiets- und Verwaltungsreform in der
Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972.
- MAUNZ, Theodor/
DORIG, Günter/
HERZOG, Roman/
SCHOLZ, Rupert Grundgesetz - Kommentar, München, Stand
Juni 1978 - (zitiert: Maunz in Maunz-Dü-
rig-Herzog-Scholz).
- MAYER, Franz Selbstverwaltung und demokratischer Staat
in: Demokratie und Verwaltung - Schrif-
tenreihe der Hochschule Speyer Bd. 50,
Berlin 1972 S. 327 ff.
- MAYER-TASCH, Peter-
Cornelius Die Bürgerinitiativbewegung, Hamburg
1976.
- MAYNTZ-TRIER, Renate Die soziologischen Grundlagen der kommu-
nalen Selbstverwaltung in einer offenen
Gesellschaft - in: Professorengespräch des
Deutschen Landkreistages - Gefährdung und
Chancen der kommunalen Selbstverwaltung,
Köln 1974 S. 21 ff.

- MEISSNER, Friedrich Probleme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im deutschen Gemeinderecht - in: Kühne Jörg-Detlef/Meißner Friedrich - Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen 1977 S. 161 ff.
- MERK, Bruno Lebendige gemeindliche Selbstverwaltung - Säule der Demokratie - StGB 1975 S. 177.
- MIKUS, Rudolf Gebietsreform und Unternehmerinteressen in: Kevenhörster Paul (Hrsg.) - Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim 1977 S. 259 ff.
- MIROW, Jürgen Entpolitisierung oder Integration ? ZPol 1976 S. 41.
- MÜCKLINGHOFF, Egbert Funktionalreform nach der kommunalen Neugliederung, StGR 1973 S. 350.
- MOMBAUR, Peter M. Die Gemeinden nach der Reform, NdsGem 1978 S. 177.
- MÜLLER, Ewald Bürgerinformation, Kommunalverwaltung und Öffentlichkeit 2. Auflage Köln 1977.
- MÜLLER, Friedrich Normstruktur und Normativität, Berlin 1966.
- MÜLLER, Horst-Waldemar Die Bürgerbeiräte in den Großstadtgemeinden der Bundesrepublik, Diss. Mainz 1971.
- MÜLLER, Martin Repräsentativerhebung: Einfügung plebiszitärer Elemente in die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, ZParl 1974 S. 143.
- VON MÜNCH, Ingo Grundgesetz - Kommentar Band 2 (Art. 21 bis Art. 69) München 1976 (zitiert: Roters in von Münch)
- MÜTHLING, Hans Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, Köln 1966.
- MÜNCKE, Günter Zur Demokratisierung des kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses, ZParl 1972 S. 230 ff.
- VON MUTIUS, Albert Zulässigkeit der Verbandsklage, VerwArch 64 (1973), S. 311.
- Die Organisation als Grundrechtssubjekt - unveröffentl. Habilitationsschrift (masch. schr.) Münster/Westfalen.
- Grundfälle zum Kommunalrecht - JuS 1976 S. 652 ff; 1977 S. 455 ff; 1978 S. 396 ff.

- | | |
|---|---|
| VON MUTIUS, Albert | Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, StGB 1977 S. 167. |
| - | Bürgerinitiative - Bürgerbeteiligung in: Das Umweltgespräch - Umweltforum 1977 - Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e. V., Bonn 1977 S. 9 ff, 63 ff. |
| - | Die repräsentative Demokratie in der kommunalen Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1978 S. 201. |
| VON MUTIUS, Albert/
NESSELMÖLLER, Günter | Rechtsstellung und Funktionen des Bürgermeisters im deutschen Gemeinderecht - ein vergleichender Überblick, SKV 1975 S. 293. |
| NASSMACHER, Karl-Heinz | Funktionen politischen Personals in lokalen Vertretungskörperschaften (Kommunalparlamenten) ZParl 1973 S. 550. |
| - | Institutionen kommunalpolitischer Mitwirkung in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform - Festschrift für Lothar Voit, Köln 1976 S. 241 ff. |
| - | Rückkoppelung zwischen Elite und Öffentlichkeit - zum Demokratiepotehtial der kommunalen Selbstverwaltung in: Kevenhörster Paul (Hrsg.) - Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim 1977 S. 128. |
| NAUMANN, Hans-Günther | Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung am gemeindlichen Entscheidungsprozeß in: Rausch Heinz/Stammen Theo - Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973 S. 231 ff. |
| NAWIASKY, Hans | Unmittelbare Demokratie in der Gemeinde in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde 1952 S. 33 ff. |
| NELLES, Wilfried | Strukturelle Bedingungen für die Wirkung von Partizipation in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament - B 7/75 S. 28 ff. |
| VAN NES ZIEGLER, John | Die Bezirksvertretung und der Rat, Demo 1976 S. 13. |
| - | Probleme und Scheinprobleme, Demo 1976 S. 787. |
| NEUFFER, Martin | Entscheidungsfeld Stadt - Stuttgart 1973. |

- NIEDERSÄCHSISCHER Minister des Innern Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts - Bericht - Hannover 1978 (zitiert: Thieme-Kommission S.)
- NIEMEIER, Hans Bund und Gemeinden, Berlin 1972.
- NOELLE, Elisabeth Umfragen in der Massengesellschaft - Einführung in die Methoden der Demoskopie, Hamburg 1976.
- OEL, Peter Die Gemeinde im Blickfeld ihrer Bürger, Stuttgart 1972.
- OFFE, Claus Demokratische Legitimation der Planung in: Martin Greiffenhagen (Hrsg.) - Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973 S. 285 ff.
- OSSENBOHL, Fritz Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, DOV 1965 S. 649 ff.
- OTTO, Franz Diskussionsbeitrag in: Dokumentation KPV NW 1973: Kommunale Selbstverwaltung = Staatsbürgerliche Mitbestimmung, Recklinghausen 1974.
- OTTO, Konrad Bürgerbeteiligung beim Umweltschutz, Demo 1976 S. 302 ff und 394 ff.
- PAGENKOPF, Hans Kommunalrecht Band 1 - Verfassungsrecht 2. Auflage, Köln-Berlin-Bonn-München 1975.
- PALANDT Bürgerliches Gesetzbuch 36. Auflage, München 1977 (zitiert: Palandt-Bearbeiter)
- PAPPERMANN, Ernst Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DOV 1973 S. 505.
- Professorenengespräch des Dt. Landkreistages - Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl 1973 S. 620.
- Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht, Demo 1973 S. 1307.
- Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DOV 1975 S. 181.
- Die nordrhein-westfälischen Kreise in der Funktionalreform in: Festschrift für Lothar Voit, Köln 1976 S. 131 ff.
- Verfassungsrechtliche Grundlagen einer Funktionalreform im kommunalen Bereich, SKV 1976 S. 2.

- PAPPERMANN, Ernst Nochmals: Zur Auslegung des Art. 28 I 2, II Grundgesetz, SKV 1976 S. 134.
- Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, Der Landkreis 1976 S. 295.
- PAPPERMANN, Ernst/
ROTTERS, Wolfgang/
VESPER, Emil Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, Köln 1976.
- PARKINSON, Northcote Eigendynamik und Aufblähung der Bürokratie, Der Landkreis 1978 S. 219.
- PELINKA, Anton Demokratische Theorie und demokratische Praxis in: Festschrift für Lothar Voit, Köln 1976 S. 265 ff.
- Wiedergeburt des Citoyen ? - Rechtfertigung der Bürgerinitiativen in: Kapitulation des Bürgers - Herder-Initiative Band 16, München 1977 S. 111.
- PETERS, Hans Lehrbuch der Verwaltung, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949.
- PIEROTH, Bodo Verfassungsfragen der Anwaltsplanung, DOV 1977 S. 659.
- PROFESSORENGESPRÄCH des
Dt. Landkreistages siehe Deutscher Landkreistag
- PURNER, Reinhard Aspekte der Gebietsreform in Bayern im Licht der Bayerischen Verfassung, Diss. München 1975.
- PÜTTNER, Günter Neubau der Verwaltung, Die Verwaltung 1971 S. 98.
- Empfiehlt es sich, durch Ergänzung einer Ziffer 6 in Art. 75 des GG dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen zu verleihen ? - Gutachten F zum 49. DJT 1972, München 1972.
- Die Bedeutung der Gemeinde für den demokratischen Staatsaufbau, Die Gemeinde (StH) 1974 S. 180 = SGR 1973 S. 198.
- Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung im demokratischen Staatswesen in: Professorenengespräch des Deutschen Landkreistages - Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, Köln 1974 S. 14 ff.
(zitiert: Püttner in: Professorenengespräch)

- POITNER, Günter Die Funktion der Kreise im sozialen Rechtsstaat in: Festschrift für Lothar Voit, Köln 1976 S. 115.
- Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DOW 1977 S. 472.
- Die Kommunalverfassungen der Länder der Bundesrepublik. Ein struktureller Vergleich; in: Reinhold Jacobi - Die Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 1977.
- PULS, Kurt Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die Lehre von der Verbundverwaltung zwischen Staat und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung des Planungsrecht der Gemeinden, Diss. Kiel 1973.
- RADTKE, Günter D. Die Bedeutung politischer Partizipation im Prozeß der Legitimierung politischer Herrschaft in: Material zum Problem der Legitimität im modernen Staat - Eichholz-Materialien Heft 31, Bonn 1975 S. 14 ff.
- Teilnahme an der Politik - Veröffentlichungen des sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adnauer-Stiftung Band 10, Leverkusen 1976 - (Radtke: Teilnahme).
- Empirische Sozialforschung als Prozeß - Methodische Anmerkungen an einem Beispiel zur politischen Partizipation in: Kevenhörster Paul (Hrsg.) - Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim 1977 S. 156 ff.
- RAMMSTEDT, Otthein Einleitung - in: Matthöfer - Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen 1977 S. 1 ff.
- RAUBALL, Reinhard Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, München 1972.
- RAUCH, Annemarie Vereinheitlichung des Gemeindeverfassungsrechts in den Flächenstaaten, Diss. Würzburg 1974.
- RAUSCH, Heinz Zur Krise der Demokratie von unten in: Rausch Heinz/Stammen Theo - Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973 S. 221 ff.
- RAUSCH, Heinz/
STAMMEN, Theo Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973.

- REDEKER, Konrad Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die Verbandsklage, ZRP 1976 S. 163.
- REHBINDER, Eckard Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht, ZRP 1976 S. 157.
- REHBINDER, Eckard/
BURGBACHER, Hans-Gerwin/
KNIEPER, Rolf Bürgerklage im Umweltrecht, Berlin 1972.
- REHN, Erich Die neue Bezirksverfassung in Nordrhein-Westfalen, SKV 1975 S. 66.
- Grundgedanken einer Neuordnung der Gemeindeverfassung Nordrhein-Westfalen, StGR 1976 S. 115.
- Neue Formen der Beteiligung der Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen, StGR 1977 S. 261 = SaarlKomZ 1977 S. 254 = Die Gemeinde (SlH) 1978 S. 118.
- REISS, Heinz Über die Zweigleisigkeit in Niedersachsen, StGB 1976 S. 39.
- RENGELING, Hans-Werner Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, DVBL 1976 S. 353.
- RESCH, Hubert Die erzwungene Mobilität, Demo 1976 S. 373.
- RICHTER, Gerd-Jürgen Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, Köln 1977.
- VON RICHTHOFEN, Christiane Plädoyer für Stadtbezirke, KPB1 1978 S. 289.
- RIESMAN, David/
GLAZER, Nathan Kriterien der politischen Apathie in: Zimpel Gisela (Hrsg.) Der beschäftigte Mensch, München 1970 S. 114.
- RIETDORF Parteien und Bürgervereinigungen in der Gemeinde in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde - Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V. Band 14, Frankfurt/Main 1952.
- RINSCHKE, Günter Dynamische Kommunalpolitik, Recklinghausen 1975.
- ROBERS, Josef Mehr Demokratie durch die Gemeinden, Demo 1973 S. 1181.
- Erfahrungen mit der Bezirksverfassung, Demo 1975 S. 187.

- RONSCH, Horst-Dieter Reaktionen auf staatliches Handeln am Beispiel des Wahlverhaltens. in: Matt-höfer Hans (Hrsg.) - Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen; Villingen-Schwenningen 1977 S. 344.
- ROPER, Erich Nach der Schaffung von großen Gemeinden schwindet das Interesse der Bürgerschaft, KPBl 1970 S. 1192.
- Krise der Parlamentarier, ZRP 1976 S.116.
- Herabzonung kommunaler Kompetenzen auf Stadtparlamente - eine Problemskizze, ZParl 1976 S. 514.
- ROMMEL, Manfred Ansprache auf der Mitgliederversammlung des Saarländischen Städte- und Gemeintages am 1. Juli 1977, SaarlKomz 1977 S. 188.
- RONNEBERGER, Franz Verwaltung und Öffentlichkeit - Band 38 der Schriftenreihe des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Essen 1970. (zitiert: Ronneberger, VuÜ)
- Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft, Die Verwaltung 1968 S. 257.
- ROTTERS, Wolfgang Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Köln 1975.
- ROTH, Wolfgang Kommunalpolitik - für wen ? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten, Frankfurt/Main 1971.
- ROTHE, Karl-Heinz Statt d'Hondt nun Hare/Niemeyer, Demo 1977 S. 697.
- RUDOLPF, Werner A. Zeitungsmonopol und Selbstverwaltung, Demo 1978 S. 26.
- ROSCHENSCHMIDT, Heinz Die Verwaltungsreform im Lande Rheinland-Pfalz - unter besonderer Berücksichtigung der Territorialreform auf der Ebene der Kreise und Gemeinden, Diss. Trier 1975.
- RUPP, Hans Heinrich Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen 1965.
- Popularklage im Umweltschutzrecht ? ZRP 1972 S. 32.
- Freiheit und Partizipation, NJW 1972 S. 1537.

- SCHÄFER, Rudolf/
VOLGER, Gernot Kommunale Vertretungskörperschaften
- Ein Literaturbericht - Afk 1977 S. 08.
- SCHARPF, Fritz Demokratie als Partizipation in: Grube
Frank/Richter Gerhard (Hrsg.) Demokratietheorien, Hamburg 1975 S. 169 ff.
- SCHELSKY, Helmut Der selbständige und der betreute Mensch,
Stuttgart 1976.
- SCHLUNER, Ulrich Bürgerfreiheit und Bürgersinn in den
deutschen Städten, Der Städtetag 1954
S. 329.
- Das repräsentative Prinzip in der modernen
Demokratie in: Festschrift für Hans Huber,
Bern 1961 S. 222 ff.
- Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben-
stellung in der Gegenwart, Afk 1962
S. 149.
- Zur kommunalen Verfassungsreform in
Deutschland, Afk 1969 S. 209.
- Zur Neubestimmung der kommunalen Selbst-
verwaltung, Afk 1973 S. 1.
- SCHIMANKE, Dieter Mehrgliedrige kommunale Organisationsfor-
men, Afk 1977 S. 211.
- Verwaltungsreform Baden-Württemberg -
Schriften der Hochschule Speyer Band 71,
Berlin 1978.
- SCHLEBERGER, Erwin Neue Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz,
Der Städtetag 1974 S. 112.
- Die Funktion der Kreise nach der kommunalen
Gebietsreform in: Neuordnung der Ver-
waltung - Neue Schriften des Deutschen
Städtetages Heft 31, Köln 1975 S. 97.
- Referat in: Die Städte nach der Gebiets-
reform, Städtetag NW Köln 1976 S. 52 ff.
- Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungs-
rechts und der Kommunalpolitik, Der Städte-
tag 1977 S. 540 = SaarlKonz 1977 S. 173.
- Der Beigeordnete - ein kommunales Kurio-
sum ? Der Städtetag 1977 S. 631.
- SCHLEBERGER, Erwin/
WIESE, Rolf Gemeindeverfassungen in den deutschen Bun-
desländern einschließlich der Stadt-Umland-
Regelungen, Siegburg 1975.

- SCHMID, Albert Das Repräsentationssystem als Verfassungsprinzip, Diss. jur. Regensburg 1971.
- SCHMIDT, Fritz W. Bedeutung der Ortsbeiräte, KPBl 1977 S. 1066.
- SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno/
KLEIN, Franz Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Stuttgart 1977.
- SCHMIDT-JORTZIG, Edzard Kommunale Organisationshoheit - staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung - unveröffentlichte Habilitationsschrift (masch.schr.), Göttingen 1976 (Schmidt-Jortzig: Organisationshoheit).
- Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl 1977 S. 801.
- Anmerkung zu BVerfG DVBl 1978 S. 436 in DVBl 1978 S. 796.
- SCHMITT-GLAESER, Walter Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31(1973), S. 279 ff.
- Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger, DOV 1977 S. 544.
- SCHMITZ, Alfred Bezirksverfassung - ein schlechtes Gesetz ? KPBl 1975 S. 404.
- Einführung der Magistratsverfassung in Nordrhein-Westfalen, KPBl 1975 S. 751.
- SCHMÜCKER, Kurt Technokratie oder Selbstverwaltung ? NdsGem 1975 S. 3 ff.
- SCHNEIDER, Peter Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL Bd. 20 (1963) S. 1 ff.
- SCHNUR, Roman Zur Strategie von Verwaltungsreformen, Baden-Baden 1966.
- SCHÖCK, Rolf Die Mitwirkung des Bürgers in der Kommunalpolitik, KPBl 1973 S. 831.
- SCHOLTISSEK, Herbert Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl 1968 S. 825.
- SCHRECKENBERGER, Waldemar Sozialer Wandel als Problem der Gesetzgebung, VerwArch Bd. 68 (1977), S. 28 ff.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen, AöR S. 102, 369.

- SCHUSTER, Franz Diskussionsbeitrag in: Kommunale Selbstverwaltung = staatsbürgerliche Mitbestimmung - Forum '73 - KPV NW Düsseldorf, Recklinghausen 1974.
- SCHWAB, Dieter Die Selbstverwaltungs-idee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen, Frankfurt/Main 1971.
- SCHWARZ, Heinz Die Reform der Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz, KPBl 1974 S. 117.
- Probleme des Aufgabenübergangs auf die Verbandsgemeinde, KPBl 1975 S. 317.
- SCHWICKERT, Klaus Erfahrungsbericht zur Bezirksverfassung in: Die Städte nach der Gebietsreform, Städtetag NW 1976 S. 73 ff.
- SEEGER, Richard Bürgerentscheid, Bürgerbegehren und -anregung (Bürgerantrag) in Baden-Württemberg in: Kühne Jörg-Detlef/Meißner Friedrich - Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen 1972 S. 103 ff.
- SEEGER, Richard/
WUNSCH, Hermann/
BURKHARDT, Hans-Georg Gemeinderecht in Baden-Württemberg, Stuttgart 1975.
- SEELE, Günter Grundfragen der kommunalen Selbstverwaltung - Chancen und Gefährdung in unserer Zeit, Der Landkreis 1973 S. 234.
- Die Neugliederung der Kreise - eine erste Bilanz, Der Landkreis 1978 S. 494.
- SEETZEN, Uwe Der Prognosespielraum des Gesetzgebers, NJW 1975 S. 429.
- SEEWALD, Otfried Juristische und verwaltungswissenschaftliche Maßstäbe in der kommunalen Gebietsreform; Die Verwaltung 1973 S.389.
- SEIBERT, Gerhard Die Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung durch das Grundgesetz, Diss. Marburg 1966. (zitiert: Seibert, Gewährleistung)
- SEIBERT, Gerhard Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, Frankfurt/Main 1971.
- SEIDL, Alfred Der Abschluß der kommunalen Gebietsreform in Bayern, BayBgm April 1978 S. 11
- Der Bürger zwischen Staat und Selbstverwaltung, Der Landkreis 1978 S. 233.

- | | |
|-------------------------------------|---|
| SEITZ, Wilhelm | Voraussetzung bürgernaher Selbstverwaltung, Das Rathaus 1974 S. 195. |
| SIEDENTOPF, Heinrich | Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung 1971 S. 279. |
| - | Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag ? DVBl 1975 S. 13. |
| - | Standort und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StGB 1976 S. 272. |
| - | Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung - politische Selbstverwaltung oder technokratische Fremdbestimmung, NdsGem 1977 S. 143. |
| VON SIMSON, Werner | Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStrL Bd. 29 (1971) S. 3 ff. |
| SOELL, Hermann | Gebietsreform im Stadtumland und Verfassungsrecht, BayVBl 1977 S. 1 ff und 41 ff. |
| STAATSMINISTERIUM Baden-Württemberg | Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg Band II, Stuttgart 1976 (zitiert: Dokumentation BW). |
| STAATSKANZLEI Rheinland-Pfalz | Ein Land gibt ein Beispiel - Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz 1970. |
| STÄDTETAG Nordrhein-Westfalen | Die Städte nach der Gebietsreform - Ein Bericht über die Mitgliederversammlung des Städtetages Nordrhein-Westfalen am 17. März 1976 in Hamm; Köln 1976. |
| - | Vorbericht für den Arbeitskreis III - Bürgermitwirkung - Möglichkeiten und Grenzen der Mitgliederversammlung des Städtetages NRW am 16.2.1978 in Essen; Köln 17.1.1978. |
| - | Stellungnahme zur LT Drs. 8/3152 vom 26.5.1978 (masch.schr.) |
| STEINER, Jürg | Bürger und Politik, Meisenheim 1969. |
| STEINER, Udo | Besser verfaßte Gemeinden durch Änderung des Gemeindeverfassungsrechts in Nordrhein-Westfalen ? - Der Städtetag 1975 S. 600. |
| STERN, Klaus | Zweitbearbeitung von Art. 28 in: Bonner Kommentar Dezember 1964. |
| - | Zur Revision des Grundgesetzes: Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, DGV 1975 S. 515. |

- VON UNRUH, Georg Christoph Gebiet und Gebietskörperschaften als Organisationsgrundlagen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, DVBl 1975 S. 1.
- Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976 S. 254.
- Gemeinderecht in: Ingo von Münch (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht - 4. Auflage, Berlin/New York 1976 S. 77 ff.
- Wodurch unterscheiden sich kommunale von staatlichen Angelegenheiten? DVV 1977 S. 467.
- VERBA, Sidney/
NIE, Norman H. Participation in America - New York- Evanston-San Francisco-London 1972.
- VESPER, Emil Zur Vereinheitlichung im Kommunalrecht der Bundesländer, Diss. Bochum 1975.
- VETTERLEIN, Thomas-G. Parlamentarische Willensbildung auf Kommunalebene: Krise und Reform eines Verfassungsorgans, ZParl 1976 S. 531.
- VIETHWEG, Theodor Topik und Jurisprudenz 4. Auflage, München 1969.
- VON VIEREGGE, Henning Technostruktur und Partizipation in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament - B 7/75 S. 17 ff.
- VOGEL, Hans Jochen Die Gemeinden vor der Zukunft in: Rausch Heinz/Stammen Theo - Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973 S. 247 ff.
- VOLLERT, Hans Christian Die Kreise und "ihre" Städte, KPBl 1975 S. 757.
- VOLMER, Günter Aus der Not eine Tugend gemacht, KPBl 1975 S. 400.
- WAGNER, Frido Neubau der Verwaltung - Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 41 2. Auflage, Berlin 1974.
- Entwicklung des äußeren Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in der BRD; Speyerer Arbeitshefte Band 23, März 1978.
(zitiert: Wagener, Entwicklung).
- WAGNER, Karl-Wilhelm Die Ortschaftsverfassung in der kommunalen Gebietsreform, Diss. jur. Göttingen 1974.

- WALCHSHÜFER, Jürgen Gebietsreform und bürgerschaftliche Partizipation, Diss. rer. pol. Nürnberg 1974.
- WALTER, Robert Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStZ 31 (1973), S. 147 ff.
- WATERKAMP, Rainer Planung, EDW und Bürgerbeteiligung III, Demo 1975 S. 642.
- WEBER, Heinz-Georg Das kommunale Mandat im politischen Entscheidungsprozeß in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform; Festschrift für Lothar Voit, Köln 1976 S. 229 ff.
- WEBER, Werner Mittelbare und unmittelbare Demokratie in: Festschrift für Hugelmann 1959 S. 765 ff.
- Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart 2. Auflage, Göttingen 1967.
- WEHLING, Hans-Georg Kommunalpolitik, Hamburg 1975.
- Gemeinde und politisches Lernen in: Wehling Hans-Georg (Hrsg.) - Kommunalpolitik - Hamburg 1975 S. 277 ff.
- Zum Stand der Änderungen in den Gemeindeordnungen der Bundesländer, ZParl 1976 S. 461.
- WEHLING, Rosemarie Gemeinde und Gemeindereform in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.) - Kommunalpolitik - Hamburg 1975 S. 12 ff.
- WEHLING, Hans-Georg
- WEINBERGER, Bruno Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst - Droht eine Gleichgewichtsstörung im Verfassungsleben von Bund, Ländern und Gemeinden ? in: Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst - Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik, Bonn 1977 S. 55 ff.
- WERNER, Axel Bürgerinitiativen - Versuch einer Bestandsaufnahme theoretischer Positionen und empirischer Befunde - in: Wehling Hans-Georg - Kommunalpolitik - Hamburg 1975 S. 254.
- WEYREUTHER, Felix Verwaltungskontrolle durch Verbände ? Düsseldorf 1975.
- WIESE, Rolf Garantie der Gemeindeverbandsebene, Frankfurt/Main 1972.
- Stadt- und Gemeindebezirke, Der Städtetag 1974 S. 298.

- WIESE, Rolf Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform in: Neuordnung der Verwaltung - Neue Schriften des Dt. Städtetages Heft 31, Köln 1975 S. 79 ff.
- Bezirksverfassung in Nordrhein-Westfalen, Der Städtetag 1975 S. 78.
- Der Mindestpflichtaufgabenkatalog der Bezirksvertretungen in Nordrhein-Westfalen, Der Städtetag 1975 S. 135.
- Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975 S. 226.
- Bezirksverfassung in Nordrhein-Westfalen in: Bezirksverfassung - Dokumentation eines Kurzseminars anlässlich der Einführung der Bezirksverfassung in Nordrhein-Westfalen, Städtetag NW/KGSt Februar 1975 S. 6 ff (zitiert: Wiese in Städtetag/KGSt).
- WIMMER, Norbert Das Einmaleins der Verwaltungsreform, Berlin 1977.
- WINKLER, Günther Staat und Verbände, VVDStrL 24 (1966) S. 34 ff.
- WIRTZ, Helmut E. Zwei Jahre Praxis der Bezirksverfassung, Demo 1977 S. 1069.
- WOLFF, Hans J./
BACHOF, Otto Verwaltungsrecht Band I 9. Auflage München 1974; Band II 4. Auflage München 1976.
- WOLTER, Hans Joachim Der Beigeordnete, Göttingen 1978.
- WRAGE, Volkhard Taktik der Territorialreform, Köln, Berlin 1973.
- ZEIDLER, Wolfgang Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip, DVB1 1974 S. 719.
- ZEJNER, Bodo Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969.
- ZIEBILL, Otto Bürgerschaftliche Verwaltung, Stuttgart 1954.
- Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung 2. Auflage, Stuttgart 1972.
- ZIEBILL, Otto/
KLOBER, Hans Die Stadt und ihre Bürger, Der Städtetag 1954 S. 336.
- ZIEGLER, Josef Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg 1974 (zitiert: Ziegler, Bürgerbeteiligung)

- ZIEGLER, Josef Unmittelbare Bürgerbeteiligung mit lediglich beratender Wirkung (in Bayern) in: Kühne Jörg-Detlef/Meißner Friedrich - Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen 1977 S. 121 ff.
- ZILLESSEN, Horst Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament - B 12/74 S. 3 ff.
- Bürgerinitiative - Bürgerbeteiligung in: Das Umweltgespräch - Umweltforum 1977 - Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., Bonn 1977 S. 15 ff.
- ZIMPEL, Gisela Selbstbestimmung oder Akklamation, Stuttgart 1972.
- Politische Beteiligung in: Görlitz Axel (Hrsg.) - Handlexikon zur Politikwissenschaft, Reinbek bei Hamburg 1973 Bd. 2 S. 327.
- Zur Neuformulierung des Teilnahmebegriffs in: Grube Frank/Richter Gerhard - Demokratietheorien - Hamburg 1975 S. 212.
- ZOLL, Ralf Wertheim III - Kommunalpolitik und Machtstruktur, München 1974.

Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. F.	alter Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AK	Arbeitskreis
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Bad.Wü.	Baden-Württemberg
Bay	Bayern, bayerisch
BayBgm	Bayerischer Bürgermeister
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW VP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
Demo	Demokratische Gemeinde
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DOV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
f	folgende (Singular)
ff	folgende (Plural)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FN	Fußnote
GeschO	Geschäftsordnung
GesBl.	Gesetzblatt
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (Baden-Württemberg)
GO	Gemeindeordnung
GV(B1)	Gesetz- und Verordnungsblatt

Halbs.	Halbsatz
Hess.	Hessen, hessisch
Hrsg.	Herausgeber
HStT	Hessischer Städtetag
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KGSt.	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungs- vereinfachung
Kom Wirtsch	Kommunalwirtschaft
KPBl	Kommunalpolitische Blätter
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung der CDU
KWG	Kommunalwahlgesetz
LKT	Landkreistag
LT	Landtag
masch. schr.	maschinenschriftlich
MdB	Mitglied des Bundestages
MittDStT	Mitteilungen des Deutschen Städtetages
mwN	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen
Nds.Gem.	Niedersächsische Gemeinde
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW (NW)	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rdn.	Randnummer
RhPf (RP)	Rheinland-Pfalz
RiA	Recht im Amt
S.	Seite
StenB	Stenographische Berichte
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
SH	Schleswig-Holstein
StGB	Städte- und Gemeindebund
StGH	Staatsgerichtshof
StGR	Städte- und Gemeinderat
VerwArch	Verwaltungsarchiv

VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VP	Verwaltungspraxis
VR	Verwaltungsroundschau
VuF	Verwaltung und Fortbildung
VVDStrL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtlehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z. B.	zum Beispiel
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPol	Zeitschrift für Politik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

1. Kapitel: Einführung in die rechtsnormativen und verwaltungswissenschaftlichen Grundlagen.

§ 1 Anlaß der Arbeit und Problemstellung

1. Ausgangspunkt für eine Bestimmung der Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung.

Die Rolle des Bürgers¹ in der Gemeindeverfassung wird am deutlichsten in § 1 der baden-württembergischen Gemeindeordnung beschrieben. Dort heißt es in den Absätzen 2 und 3: "Die Gemeinde fördert in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung das gemeinsame Wohl ihrer Einwohner.² Die verantwortliche Teilnahme an der bürgerschaftlichen Verwaltung der Gemeinde ist Recht und Pflicht des Bürgers."

Dieser Aspekt der bürgerschaftlichen Mitwirkung, die sog. politisch-demokratische Funktion³ der Selbstverwaltung, findet auch in Rechtsprechung und Schrifttum immer wieder Ausdruck.⁴ Das BVerfG würdigte die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) "ihrem Wesen und ihrer Intention nach als die Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt, mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren."⁵

¹ zum Unterschied von Bürger und Einwohner siehe §§ 12, 13 GO BW, Art. 15 GO Bay; § 8 GO Hes; § 21 GO Nds; § 6 GO NRW; § 13 GO RP; § 18 GO Saarl; § 6 GO SLH; die Eigenschaft als Bürger hat die Verleihung der Bürgerrechte, insbesondere des Wahlrechts zur Folge.

² ähnlich §§ 1 I 2 GO Hes, Nds, NRW, RP, SLH.

³ so von Mutius StGB 1977, 167, 168, Jus 1976, 656; synonym werden gebraucht: "staatspolitische Funktion", so Seeger/ Wunsch/ Burkhardt S. 25; "bürgerschaftliche Selbstverwaltung" Müller H.W., Diss. S. 66, Soell Bay VB 1977, 1, 4 oder "Selbstverwaltung im politischen Sinn" Pagenkopf S. 42, Klüber, Die Gemeinden S. 66.

⁴ Franz Mayer in: "Demokratie und Verwaltung" S. 327, 334; Pagenkopf S. 205; Neuffer S. 164 ff; Ernst-Suderow S. 49 These 7; Macher S. 59; von der Heide DöV 1968, 408, 411; von Unruh DöV 1972, 16, 21, 25 und Der Landkreis 1976, 254; Leibholz, DVBl 1973, 715; Schöck KPBl 1973, 829; Püttner in: Professorenengespräch S. 20 These 6 abgedruckt auch in DVBl 1973, 621; Schmücker, Nds Gem 1975, 3; Maihofer, Der Landkreis 1976, 7; Berkenhoff, KomWirtsch 1976, 118; Müller H.W., Diss. S. 66, 67; Rauch, Diss. S. 84; Stürer Diss. S. 85 ff; vgl. auch StGH BW DöV 1975, 391.

⁵ BVerfGE 11, 266, 275 f im Anschluß an Peters S. 292.

Diese Sicht der Selbstverwaltung geht vor allem auf den Freiherrn von Stein⁶ und Rudolf Gneist⁷ zurück, die aus genossenschaftlicher Konzeption⁸ heraus die Selbstverwaltung als Heranziehung der Bürger zu aktiver Mitwirkung und zur öffentlichen Verantwortung im Sinne einer politisch-ethischen Motivierung verstanden.⁹

Dies ist sowohl der historische als auch zugleich verfassungsrechtliche Ausgangspunkt für die funktionale Bestimmung der Rolle des Bürger in der Gemeindeverfassung.

II. Die heutige Lage und die sich daraus ergebenden Probleme

Die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung hat sich in den letzten Jahren wieder¹⁰ verstärkter Beachtung erfreut. Dies ist auf die Vermutung vieler Fachleute zurückzuführen, daß sie durch die Territorialreform negativ beeinflußt worden sei.¹¹ Man gründete dieses Urteil vor allem auf die durch die Reform erfolgte Reduzierung der Zahl der Gemeinden und der damit zwangsläufig verbundenen Zahl der Mandatsträger. Die Anzahl der Gemeinden betrug z. B. nach Abschluß der bayrischen Reformmaßnahmen zum 1.5.1978 in der Bundesrepublik noch 8.518

⁶ vgl. Schwab, Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn von Stein und ihre geistigen Grundlagen 1971; Botzenhardt, die Staats- und Reformideen des Freiherrn von Stein 1927.

⁷ vgl. Pagenkopf S. 42; Ziebill, Bürgerschaftliche Selbstverwaltung S. 21; Engelhardt Diss. S. 32.

⁸ vgl. Köttgen 1931 S. 12, 19, 26

⁹ Peters S. 286 f und 290; Gönnerwein in: Bürgerverantwortung S. 21; Ziebill, Bürgerschaftliche Selbstverwaltung S.29; Scheuner Afk 1973, 1, 3/4; Thieme Demo 1975, 561; Geidel Diss. S. 12; Engelhardt S.30 ff.

¹⁰ schon die 7. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1954 stand unter dem Thema: "Die Stadt und ihre Bürger", s. dazu Ziebill/Klüber in:

Der Städtetag 1954, 336 mit den Themen des Arbeitskreises II:

"Bürgerschaftliche Mitarbeit in den Gemeinden."

Sowie Scheuner, Der Städtetag 1954, 329, 333; s.a. "Bürgerverantwortung in der Gemeinde" 1952, Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten mit Referaten Gönnerwein, Nawiasky und Klüber, Vorbericht von Hüttenhein

¹¹ Klüber, Handbuch S. 255; Seitz, Das Rathaus 1974, 196; Krabs, Das Rathaus 1974, 74 = Demo 1973, 845; Knemeyer, in Festschrift Küchenhoff S. 557, 564; Krimphove Diss. S. 197; Lange ZParl 1976, 501, 502; Röper ZParl 1976, 514; Wehling in Wehling (hrsg.) S. 30/31; Wehling ZParl 1976, 461, 465; Frey in Frey (hrsg.) S. 97, 134 und Demo 1978, 760, 762; Holler/Naßmacher B 4/76 S. 21 f und dies. in Frey S. 141, 166; Fick SKV 1977, 39, 45; Soell, Bay VB1 1977, 1, 4.

im Gegensatz zu 24.357 zum Jahresende 1967. Dies ist ein Rückgang von 65%.¹² Die Anzahl der Mandatsträger in den Gemeinde- und Stadtparlamenten ging im Zeitraum von 1968 bis zum 1.1.1975 um 40,6 % von 276.000 auf 164.000 zurück.¹³ Diese Zahlen drängten zudem die Vermutung auf, daß neben der quantitativen Verminderung demokratischer Substanz bei den Mandatsträgern auch noch bei anderen Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung und politischer Betätigung in der Selbstverwaltung durch die Territorialreform ein Defizit entstanden sei.

Die Aktualität der Frage von Reichweite und Einfluß der Territorialreform auf die Mitwirkung des Bürgers in der Selbstverwaltung in der Gemeinde wird durch verschiedene neuere Berichte von versorgten Bürgerreaktionen auf Reformmaßnahmen in der Presse,¹⁴

¹² So Mitt.DST 1978, 196 (vom 22.5.1978 - 566/78); hier findet man unterschiedliche Angaben, die durch eine teilweise Berücksichtigung der Mitgliedschaft in Gemeindeverbänden bedingt sind, weitere Zahlen bei Wagener, Entwicklung S. 25 ff (Stand 1978); Mitt.DST 1977, 351 (Stand 1.8.77, noch 10.400 Gemeinden); Frey in Frey S. 104 ff und Demo 1978, 760; Beer/Laux S. 9 ff, S. 136 (Stand 1.7.1976); Buchsbaum: Der Landkreis 1975, 399; speziell für Bayern: Seidl, Bay Bgm April 1978, S. 11; für Hessen: HStT 1978, 60; für NRW: Fehre SGR 1976, 3 ff und Eildienst LKT NW 1974, 229 ff; die Tendenz der allgemeinen Verstädterung zeigt Lange ZParl 1976, 501.

¹³ Diese Zahlen stammen von MdB Scheffler in der Sitzung des Deutschen Bundestages vom 7.11.74 (StenB 7/8635 A). Bei den Zahlen zur Mandatsverringerung ist zu berücksichtigen, daß durch die Erhöhung der Zahl der Ratsmandate, die überall nach der Territorialreform erfolgte, die nominellen Rückgänge gemindert wurden; (s. für NRW: Änderung des § 3 II a KWG durch Gesetz vom 9.7.74 - GV NW S. 248 - für die Kommunalwahl am 4.5.75), andernfalls wären die Rückgänge noch weitaus höher. Auch hier findet man in den einzelnen Publikationen unterschiedliche Darstellungen, die sich aus den verschiedenen Terminen der Kommunalwahlen und der teilweise mitberechneten Zahl von Mandaten in den Verbänden ergeben. Zahlenangaben für NRW: Frey in Frey S. 134/135; Mattenklodt S. 243; für BW: Wehling in Wehling S. 40 Fußnote (FN) 72; für Bayern: Seidl, Bay Bgm April 1978 S. 15; s. dazu auch die vergleichenden Städtestatistiken in: Der Städtetag 1971, 244 ff; 1973, 358 ff; 1975, 335 ff; 1977, 607 ff.

¹⁴ s. z. B. Wirtschaftswoche Nr. 12 vom 11.3.1977 S. 16 ff; Stern Nr. 23 vom 26.5.1977; der Spiegel Nr. 23/1977 S. 74 ff; Capital Nr. 4/78 S. 167

ihre gelegentliche Aufhebung durch Verfassungsgerichte¹⁵ sowie durch die gesetzgeberischen Aktivitäten¹⁶, die mit dem Ziel ergangen sind, unterstellte negative Auswirkungen der Reform in diesem Bereich aufzufangen zu wollen, noch verstärkt. Hinzu kommt eine ausführliche Beschäftigung der kommunalen Praxis und ihrer Spitzenverbände¹⁷ mit den Folgen der Reform, was darauf hindeutet, daß sowohl bei den Bürgern als auch bei den Verantwortlichen die Frage eines durch die Territorialreform möglicherweise entstandenen Demokratiedefizits immer mehr bewußt wird.

III. Gang und Ziel der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung will versuchen, festzustellen, ob derartige Erscheinungen empirisch nachweisbar sind, und ob sie ganz oder zum Teil auf Maßnahmen der Territorialreform zurückzuführen sind. Dazu ist erforderlich, zunächst einmal die normativen Voraussetzungen demokratischer Mitwirkung des Bürgers in der Gemeindeverfassung ausgehend von den verfassungsrechtlichen Regelungen zu entwickeln, um einen Maßstab für die folgende Analyse zu gewinnen. Nach der empirischen Ermittlung von Zustand und Veränderungen der Rolle des Bürgers nach der Reform wird dann nach den Ursachen für eventuelle Veränderungen gefragt. Schließlich soll noch erörtert werden, ob die bisher vom Gesetzgeber in Folge der Reform geschaffenen Möglichkeiten geeignet sind, die Rolle des Bürgers zu verbessern, bzw. ihrem verfassungsrechtlichen Idealbild näher zu bringen, sowie welche weiteren Maßnahmen noch empfohlen werden können.

In den bisher vorliegenden Untersuchungen sind diese Fragestellungen noch nicht erfaßt worden. So existieren zwar aus der Vergangenheit em-

¹⁵ Überblick bei: Bischoff, kommunale Neugliederung; Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz; Hoppe in Grundfragen S. 63 und StGR 1973, 228; Hoppe-Stüer StGR 1975, 371; StGR 1976, 38; Stüer DVBl 1977, 1; DöV 1978, 78.

¹⁶ sog. flankierende Maßnahmen, wie Bezirksverfassung, Erhöhung der Zahl der Ratsmandate etc.; ausführlich dazu weiter unten.

¹⁷ so befaßte sich der Arbeitskreis III bei der Mitgliederversammlung des Städtetages NW am 16.2.1978 in Essen mit dem Thema: "Bürgermitwirkung - Möglichkeiten und Grenzen." Die Mitgliederversammlung NW 1976 in Hamm stand unter dem Thema: "Die Städte nach der Gebietsreform," s. gleichlautende Publikation des Städtetages NW. Die Delegiertenversammlung der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU (KPV) stand 1973 in Düsseldorf unter dem Thema: "Kommunale Selbstverwaltung = staatsbürgerliche Mitbestimmung," s. gleichlautende Publikation der KPV NW der CDU.

pirische Untersuchungen, die die Chancen und das Ausmaß der politischen Betätigung in der Gemeinde analysieren. Diese sind jedoch unabhängig von den Einflüssen der Reform erstellt worden.¹⁸ Die bisherige Forschung zur Territorialreform beschäftigte sich dagegen nahezu ausschließlich mit Voraussetzungen und Maßstäben der Reformkonzeptionen sowie der einzelnen Reformmaßnahmen¹⁹ und in jüngster Zeit mit deren Rechtsfolgen.²⁰ Sie blieb im wesentlichen bei ausschließlich rechtlichen Fragen stehen und bezog sich in der Regel nur auf die institutionellen Folgewirkungen. Die vorhandenen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen erfassen dagegen jeweils nur ein Land²¹ oder auch nur einen Reformfall.²² Daneben liegen Untersuchungen vor, die sich mit Taktik und Ablauf der Territorialreform beschäftigen.²³ Auch Effizienzeffekte der Verwaltungsreform wurden schon untersucht.²⁴ Es fehlt jedoch bisher eine umfassende, zumal ländervergleichende, empirische Untersuchung über die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung unter dem Einfluß der Territorialreform, die sich an den Vorgaben und Leitprinzipien des Verfassungsrechts orientiert. Insbesondere der Mangel an letzterem, eine Einbindung der Fragestellung in rechtswissenschaftliche Kategorien, war ein Anlaß zu dieser Arbeit. Sie soll zu einer Verknüpfung rechtswissenschaftlicher, verwaltungswissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden führen, indem die empirisch ermittelte Verfassungswirklichkeit am normativen Anspruch der Verfassung gemessen wird. Es geht dabei nicht darum, die Verfassungswidrigkeit der Reform nachzuweisen. Die Verfassungsgerichte der einzelnen Länder haben diese Frage bereits eingehend geprüft. Sie kamen in der Regel dazu, daß die Reformmaßnahmen die Schwelle der Verfassungswidrigkeit nicht überschreiten und sich im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessensspielraums halten.²⁵ Dem soll mit der vorlie-

¹⁸ Lenzer, Diss. 1962; Steiner 1969; Ellwein/Zimpel, Wertheim I, 1969; Zoll, Wertheim III, 1974; Oel 1972; Dunkelmann 1975; Ellwein-Lippert-Zoll 1975; Radtke, Teilnahme 1976.

¹⁹ z. B. Seibert, Selbstverwaltungsgarantie; Bückmann, Verfassungsfragen; Pürner, Diss. 1975; Rengeling DVBl 1976, 353; und die in FN 15 aufgeführten Beiträge.

²⁰ vgl. z. B. Giepner, Diss.; Hassel, Rechtsfolgen

²¹ Jauch (BW); Walchshöfer, Diss. (NRW)

²² z. B. Hohlefelder (Bonn)

²³ Wrage 1973; Schnur 1966; Wimmer 1977.

²⁴ Eichhorn/Siedentopf 1976.

²⁵ neben den Hinweisen auf die Rechtssprechung in FN 15 vgl. grundle-

genden Untersuchung nicht widersprochen werden. Sie will weder nostalgische Vorstellungen neu beleben noch in einer Phase der Konsolidierung der Reformergebnisse eine "Reform der Reform" durchführen.

Es erscheint, nachdem die Reform in einigen Ländern schon seit einiger Zeit abgeschlossen ist, und sich die Gemüter etwas beruhigt haben, nun an der Zeit, aus rechtswissenschaftlicher Sicht Erfahrungsdaten zu sammeln, die Hilfestellungen für die Aufgaben der Zukunft geben können. Dabei ist der rechtswissenschaftliche Ansatz insbesondere deshalb erforderlich, weil nur auf diese Weise eine Prüfung der Reform am allein maßgeblichen Leitbild der Verfassung erreicht werden kann. Unterhalb der Schwelle der Verfassungswidrigkeit sind mehrere verfassungsgemäße Lösungen denkbar. Daher muß notwendigerweise immer eine Präferenzordnung unter den einzelnen Verfassungswerten geschaffen werden. Die Untersuchung soll einen Beitrag zu der Frage liefern, ob mit Erfolg versucht worden ist, die einzelnen Leitwerte der Verfassung allein und in ihrem Verhältnis zueinander, also die Verfassung insgesamt, zu aktualisieren und ihr optimale Wirksamkeit zu verschaffen.²⁶ Im übrigen will sie versuchen, konkretere Entscheidungsgrundlagen für anstehende Probleme der Praxis, wie etwa Änderungen des Kommunalverfassungssystems, die anlaufende Funktionalreform oder das allgemeine Verhältnis Bürger-Staat, das in der aktuellen Diskussion um Partizipation und Demokratisierung seinen Ausdruck findet, zu gewinnen. Ihr Ziel ist erreicht, wenn sie Schwachstellen in der bisherigen Konzeption aufzeigen kann und dadurch helfen kann, Fehler bei der Lösung der anstehenden Probleme zu vermeiden.

§ 2 Normative Grundlagen anhand des Grundgesetzes

I. Der Gemeindebürger im Staat

Die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung¹ ist eingebettet (vgl. Art. 28 I 1 GG) in die Rolle des Bürgers als Staatsbürger. Diese wird

noch 25

-gende Urteile der Verfassungsgerichtshöfe wie etwa: StGH BW NJW 1975, 1205 = DöV 1975, 385; BayVGH DVB1 1975, 28; DVB1 1978, 806; VGH NW DöV 1969, 568; DVB1 1977, 43; VGH RP DöV 1969, 560.

²⁶ vgl. dazu Hesse § 2 III 2 c

¹ vgl. schon Kleinert in Bürgerverantwortung S. 176 ff.

geprägt vom Menschenbild des Grundgesetzes (Art. 1 GG), das in dem Betätigungs- und Freiheitsraum, den die Grundrechte und grundrechtsähnlichen Rechte (insbesondere Art. 2 I, 3, 5, 8, 9, 19 IV, 33, 38, 93 I Nr. 4 a GG) dem Bürger eröffnen, zum Ausdruck kommt. Neben der verfassungsrechtlichen Individualrechten haben auch die objektiven Leitprinzipien des Grundgesetzes auf die Rolle des Bürgers Einfluß. In dieser Hinsicht ist eines der wichtigsten Leitprinzipien des Grundgesetzes die Forderung nach einem demokratischen Staat (Art. 20 I, II; 28 I GG).² Der Demokratie des Grundgesetzes ist wesentlich die Innehabung von aktiven staatsbürgerlichen Rechten sowie einer (innerlich) tätigen Anteilnahme der Bürger an der Gestaltung des öffentlichen Gemeinwesens. Diese innerliche und äußerliche Teilnahme an der Demokratie erfolgt in einer gestuften und damit vervielfältigten Form,³ deren unterste Ebene die Selbstverwaltung nach Art. 28 GG darstellt.⁴ Diese dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben (Art. 11 IV BayVerf)⁵ und macht die Gemeinden zu Grundlagen des demokratischen Staatsaufbaus (§§ 1 GO BW, Hes, Nds, NRW, RP, Art. 1 GO Bay).⁶

In den räumlich überschaubaren Verhältnissen der Gemeinde, in denen die administrativen Entscheidungen der ordnenden und leistenden Verwaltung

² vgl. dazu neuestens BVerfG NJW 1978, 1967; sowie neben der allgemeinen Lehrbuchs- und Kommentarliteratur insbesondere: von Simson VVDStrL 29 (1971), 3 ff; Kriele VVDStrL 29 (1971), S. 46 ff; Geiger in Demokratie und Verwaltung S. 229 ff; Nawiasky in Bürgerverantwortung S. 33 ff; Geidel Diss. S. 15 ff.

³ Gönnerwein S. 33, 65; Jobst S. 53; Scheuner AfK 1962, 149, 158; AfK 1973, 1, 6, 29; Püttner, Die Gemeinde (SLH) 1974, 180, StGR 1973, 198; von Unruh DVBl 1975, 1; Die Gemeinde (SLH) 1974, 73; Stern DöV 1975, 515, 516; Pappermann SKV 1976, 2; DöV 1975, 181, 185, Siedentopf NdsGem 1977, 145; Soell BayVBl 1977, 1, 3, 4; Macher S. 76 ff; Müller H.W. Diss. S. 179.

⁴ zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung s. Klein Hans H. in Festschrift Forsthoff S. 165 ff; Mayer Franz in Demokratie und Verwaltung S. 327 ff; Forsthoff, Lehrbuch 10. Aufl. § 27, S. 536; Püttner in Festschrift Voit S. 115, 117; Leibholz/Lincke S. 16; Bückmann, Demo 1972, 1177, 1179; Geidel Diss. S. 15 ff. Heute wird Selbstverwaltung im Gegensatz zu ihrer Entstehungszeit nicht mehr als gegen den Staat gerichtetes Recht angesehen, sondern als kleinste demokratische Einheit innerhalb des gestuften Staatsaufbaus; vgl. dazu Köttgen 1931, S. 37; Stern in Bonner Kommentar Art. 28 Rdn. 70; Weber W., Staats- und Selbstverwaltung, S. 61; Jobst S. 9 f; Kne-meyer, Bayer. Kommunalrecht 2. Aufl. S. 23; Robers, Demo 1973, 1181; Ernst/Suderow S. 29; Roters in von Münch Art. 28 Rdn. 33; Ziegler, Bürgerbeteiligung S. 60; von Unruh DöV 1977, 467.

den Bürger unmittelbar berühren, engagiert sich dieser am ehesten, versucht, seine Interessen zur Geltung zu bringen, Einfluß zu nehmen und auf den Entscheidungsprozeß der Verwaltung einzuwirken. Hier findet er eine, vor allem naheliegende, Basis zur Entfaltung seiner Grundrechte. Danach erfüllt die Gemeinde vornehmlich auch eine freiheits-sichernde Funktion, da sie die tatsächlichen Voraussetzungen für die Ausübung seiner Grundrechte schafft.⁷ Neben der allgemeinen Betätigungsmöglichkeit im Staat auf Landes- und Bundesebene bietet die Institution der Gemeinde für den Bürger eine zusätzliche Erweiterung seiner staatsbürgerlichen Möglichkeiten. Im Vergleich zu diesen Ebenen erfährt er hier die Grundrechtsausübung noch unmittelbarer, öfter und nachhaltiger. Durch Art. 28 I 2 wird ihm ein zusätzliches Wahlrecht durch die Einrichtung einer Vertretungskörperschaft in seiner Gemeinde eingeräumt.

II. Der Bürger und die Selbstverwaltung

Die eigentliche Bedeutung erlangt die Gemeinde für den Bürger jedoch erst durch den Grundsatz der Selbstverwaltung, der den Gemeinden in Art. 28 II 1 verfassungsrechtlich garantiert ist. Danach steht den Gemeinden das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses Recht der Selbstverwaltung stellt eine deutliche Erweiterung der bereits in den Grundrechten und in Art. 20 GG dem Bürger eingeräumten allgemeinen Rechtsstellung dar. Es ist in seiner Rechtsposition, die es dem Bürger im Verhältnis zum Staat verleiht, in dieser Form in der Verfassung einmalig. Zwar geht schon nach Art. 20 II GG alle Staatsgewalt vom Volk aus, und wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe ausgeübt. Dennoch ist diese ausdrückliche Normierung einer "Selbst-Verwaltung" innerhalb einer kleineren, überschaubaren Einheit ein Mehr gegenüber der allgemeinen, grundsätzlichen Mitwirkungsmöglichkeit im Staatsleben.

⁵ zum Verhältnis der bundes- und landesverfassungsrechtlichen Regelungen der Selbstverwaltungsgarantie zueinander vgl. Hoppe-Rengeling a.a.O. S. 64

⁶ zur Frage, wie die Gemeindeordnungen den verfassungsrechtlichen Begriff Selbstverwaltung auslegen und ob sie insoweit (mittelbare) Verfassungsqualität haben, vgl. Hoppe-Rengeling a.a.O. S. 67.

⁷ vgl. dazu von Mutius StGB 1977, 167, 169

1. Inhaber und Arten der Selbstverwaltung

Das Recht der Selbstverwaltung wird zwar in Art. 28 II 1 GG ausdrücklich nur den Gemeinden und nicht ihren Bürgern eingeräumt. Dennoch müssen auch die Bürger als Inhaber des Rechts der Selbstverwaltung innerhalb der Gemeinden angesehen werden.⁸ Wären es nur die Gemeinden (oder Kreise) als juristische Personen, so würde die Rechtsinstitution der Gemeinde zum Selbstzweck degeneriert. Die Inhaberschaft der Gesamtheit aller Bürger der Gemeinde im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht ergibt sich einmal aus dem Charakter der Gemeinde als Gebietskörperschaft, die erst durch ihre Mitglieder Gestalt annimmt, sowie aus dem Begriff Selbstverwaltung, der ausdrücklichen Niederschlag in der Verfassung gefunden hat. (Art. 28 II 2 GG) Selbstverwaltung bedeutet nichts anderes als, sich selbst zu verwalten. Daß sich eine Gemeinde selbst verwaltet, erscheint sinnlos, wenn man sie sich ohne ihre Bürger vorstellt. Daher kann dieses Recht auch der Gemeinde nur durch bzw. in ihren Bürgern zustehen. Damit steht es aber letztlich den Bürgern selbst zu. Nur das Vorhandensein eines Gemeindevolkes macht den Bestand einer Gemeinde und die Garantie ihres Selbstverwaltungsrechts sinnvoll. Schließlich sind auch die Vorschriften der Sätze 2 und 3 in Art. 28 I nur dann verständlich, wenn man die Gemeindebürger als Inhaber des Selbstverwaltungsrechts in ihren Gemeinden ansieht. Nach diesem Verständnis von Selbstverwaltung sind die Bürger befugt und berufen an seiner Ausübung und Ausgestaltung mitzuwirken. Nur von daher wird die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung verständlich.

Das Grundgesetz stellt in Art. 28 I 2, 3 GG den Gemeinden und ihren Bürgern zwei Arten von Selbstverwaltung zur Verfügung. Die Regelform ist dabei das sog. repräsentative Prinzip (Art. 28 I 2),⁹ wonach die Inhaber des Selbstverwaltungsrechts die Ausübung und Wahrnehmung ihres Rechts, sich und ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu verwalten, auf Repräsentanten übertragen, die dann für sie bzw. an ihrer Stelle entscheiden. Diese Repräsentanten werden durch Wahl (Art. 38, 28 I 1, 2)

⁸ Bad VGH VerwRspr 4, 197, 204: Selbstverwaltung der Gemeinde bedeutet Verwaltung durch das Wählervolk.

⁹ dazu z. B.: Pagenkopf S. 204 ff; Klüber, Die Gemeinden S. 34 ff; und KomWirtsch 1976, 115; Fraenkel 1958; Scheuner in Festschrift Haus; Huber 1961 S. 221 ff; Weber W. in Festschrift Hügelmann S. 765 ff; Neuffer S. 165; Schmid Diss.

ermittelt. Ausnahmsweise kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft auch eine Gemeindeversammlung treten (Art. 28 I 3). Das Verhältnis der beiden Arten von Selbstverwaltung ergibt sich aus einer grammatikalischen, historischen und systematischen Auslegung¹⁰ der beiden Vorschriften. Nach dem Wortlaut von Art. 28 I 2 "muß" das Volk in den Gemeinden eine Vertretung haben. Eine Gemeindeversammlung "kann" "an die Stelle" dieser gewählten Körperschaft treten (Art. 29 I 3). Diese Formulierung weist die unmittelbar demokratische Form eindeutig nur als Ersatzmöglichkeit aus. Die Hauptform demokratischer Ausübung von Staatsgewalt stellt das repräsentative Prinzip dar.¹¹ Hierfür spricht auch ein allgemeines Prinzip der sprachlichen Darstellung, das vor allem in der Formulierung gesetzlicher Vorschriften immer wieder Anwendung findet. Danach wird erst die Regel genannt (Satz 2), dann folgt die Ausnahme (Satz 3).

Aus dem System der gesamten Staatsorganisation nach dem Grundgesetz (Art. 20 ff) lassen sich weitere Anhaltspunkte für eine Vorzugsstellung des repräsentativen Prinzips finden: Art. 20 II 2 nennt zwar neben den Wahlen auch Abstimmungen. Solche waren jedoch im Grundgesetz nur ausnahmsweise in den Artikeln 29 und 118 vorgesehen. Beide Vorschriften haben heute weitgehend ihre Bedeutung verloren. Zum anderen wird auch in Art. 20 II 2 die Ausübung der Staatsgewalt ausdrücklich besonderen Organen zugewiesen. Durch die "Harmonisierungsvorschrift" des Art. 28 I 1 GG wird die Präferenz für das repräsentative System noch zusätzlich verstärkt, indem ihm auch für die Länder, Kreise und Gemeinden Geltung verschafft wird. Dieses "Mißtrauen" des Grundgesetzes gegen Formen unmittelbarer Demokratie rührt historisch aus den Erfahrungen im Geltungszeitraum der Verfassungen vor dem Grundgesetz. Insbesondere die Erlebnisse zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung haben gezeigt, daß eine unmittelbare "Herrschaft des Volkes" auch mit Gefahren verbunden sein kann.¹² Diese negativen Erfahrungen scheinen deutliche Aus-

¹⁰ zu Auslegungsmethoden vgl. z. B.: Larenz, Methodenlehre; Kriele Theorie der Rechtsgewinnung; Ehnke VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff; Ossenbühl DOV 1965, 649 ff.

¹¹ vgl. etwa neben der Kommentarliteratur Pagenkopf S. 205; Mayer in: Demokratie und Verwaltung S. 233; Müller E., Bürgerinformation S. 96; Holler in Naßmacher S. 126, 158; Schmitt-Glaeser DOV 1977 S. 55.

¹² vgl. dazu insgesamt Fromme: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960.

wirkungen auf Entstehung und Inhalt des Grundgesetzes gehabt zu haben. Dennoch läßt sich nicht verkennen, daß nach Art. 28 I 3 GG für Gemeinden¹³ im Gegensatz z. B. zu den Kreisen abweichende Regelungen möglich sind.¹⁴ Sie haben jedoch wegen ihres schwerfälligen Entscheidungsablaufs und weil sie nur in kleinen Gemeinden tatsächlich praktiziert werden können, in der Vergangenheit nur wenige Anhänger gefunden.¹⁵

Im repräsentativen System der Gegenwart, das somit die Regel auch für die Gemeinden darstellt,¹⁶ erschöpft sich die Rolle des Bürgers bei der Gestaltung der Gemeindeaufgaben zwar im wesentlichen im Wahlakt. Dennoch ist er außerhalb dieser politischen Einflußnahme im Rhythmus von mehreren Jahren nicht in der Zwischenzeit von jeglicher demokratischer Betätigung ausgeschlossen.¹⁷ Die Wahl zum Repräsentativorgan (Art. 38, 28 I 2) ist zwar sicherlich ein wesentliches, aber nicht das einzige politische Grundrecht im Katalog der Verfassung. Hinzu kommen beispielsweise die Rechte aus Art. 5, 8 oder 9, die maßgeblich zu dem Bild der sog. streitbaren Demokratie des Grundgesetzes beitragen. Auch die Mitgliedschaft in der Vertretung stellt nicht die einzige Form der Einflußnahme auf die Entscheidung dar. Sie ist gewissermaßen nur die Endstufe im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß innerhalb der Gemeinde und ihrer Selbstverwaltung.¹⁸

¹³ Hinweise auf Gemeindeordnungen, die diese Möglichkeit berücksichtigten, s. z. B. bei Stern, Bonner Komm. Art. 28 Rdn. 52. Durch die Gebietsreform ist die Vorschrift praktisch obsolet geworden. Die bei Stern genannten Vorschriften sind als gegenstandslos gestrichen worden.

¹⁴ Zur Frage, ob aus Art. 28 I 3 GG im Wege einer dynamischen Verfassungsinterpretation auch die Zulässigkeit anderer unmittelbar demokratischer Formen abzuleiten ist, bzw. ob Gemeinden für solche Formen besonders prädestiniert sind, s. u. S. 211 f.

¹⁵ Im Zuge einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung fordern die Bürger in letzter Zeit auch in der Verwaltung ihrer Gemeinde stärkere Mitspracherechte. Zu diesem gewandelten Demokratieverständnis s. Ziegler a.a.O. S. 89; Rehn SGR 1977, 261; ausführlich unten S. 135 ff.

¹⁶ s. z. B. § 27 GO NW, Abs. I: "Die Verwaltung der Gemeinde wird ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt." Abs. II: "Die Bürgerschaft wird durch den Rat vertreten."

¹⁷ so aber mißverständlich Forsthoff § 27, S. 536; vgl. dazu weiterhin Ziebill, Bürgerschaftliche Verwaltung S. 52; Siedentopf, Die Verw 1971, 279, 281; Soell BayVBl 1977, 1, 4

¹⁸ Thranhardt in Naßmacher S. 179 spricht von einem "Flächenhals."

Um wirkungsvoll und entsprechend ihrem Auftrag agieren zu können, müssen den Repräsentanten politisches Interesse aller Bürger, gegenseitige Informations- und Rückkopplungsmöglichkeiten sowie sonstige politische Betätigungsmöglichkeiten für alle Bürger im Prozeß der Willensbildung vorgelagert sein. Mittler bei dieser demokratischen Einflußnahme der Bürger auf das Geschehen in ihrem Lebensraum sind nach Art. 21 GG die Parteien.¹⁹ Sie haben im Gegensatz zu anderen Organisationen und Gruppen, die damit nicht ausgeschlossen sind (Art. 9, 19 III GG) - die Parteien wirken nach Art. 21 nur an der Willensbildung "mit" - eine besondere verfassungsrechtliche Stellung²⁰ und erfüllen mit ihrer dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine ihnen nach dem GG obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe (§ 1 PartG).

2. Funktion und Gegenstand der Selbstverwaltung

Die Väter des Grundgesetzes gingen bei der Aufnahme des Art. 28 in das Grundgesetz von der Selbstverwaltung in der Gemeinde als notwendiger Rechtseinrichtung aus, die auch vor Eingriffen des Gesetzgebers grundsätzlich geschützt werden sollte. Dabei stellten sie sich, beeinflusst von den damaligen Verhältnissen, die Gemeinde als eine "örtliche Lebensgemeinschaft"²¹ im Sinne eines räumlich, personell und funktionell klar abgrenzbaren Gebildes vor.

Die Notwendigkeit der Rechtseinrichtung der gemeindlichen Selbstverwaltung ergab sich aus ihren verschiedenen Funktionen, die ihr im Staatsaufbau zukamen. Dazu gehören etwa die sozialstaatliche Funktion,²² die beispielsweise in der gemeindlichen Daseinsvorsorge zum Ausdruck kommt, ebenso wie etwa die rechtsstaatliche Funktion der Selbstverwaltung, die vor allem in der Berücksichtigung der örtlichen Verschiedenheiten ihren Ansatz findet und damit zu einer vertikalen

¹⁹ vgl. dazu z. B. Helmke/Naßmacher in Frey S. 182, 188

²⁰ zur Stellung und Situation der sog. "freien Wählergemeinschaften" auf Gemeindeebene vgl. u. S. 60.

²¹ vgl. BVerfGE 8, 122, 134; Duwenbeck, Diss. S. 62 ff; Seibert, Gewährleistung S. 16 ff; Loschelder Wolfgang S. 38 ff; Ernst-Suderow S. 20 ff; Conrady DVBl 1970, 408; Siedentopf, Die Verwaltung 1971, 279, 281; Merk StGB 1975, 171; Soell BayVB 1977, 1, 3; von Unruh DöV 1977, 467, 469; Schmidt-Jortzig DVBl 1977, 801, 803 ff.

²² von Mutius StGB 1977, 167, 168 ff; Seeger/Munsch/Burkhardt S. 25; Stürer, Diss. S 81 ff.

Gewaltenteilung²³ und Dezentralisation²⁴ führt. Am ehestens kennzeichnend für die gemeindliche Selbstverwaltung scheint jedoch ihre politisch-demokratische Funktion²⁵, das Sich-selbst-Verwalten der Gemeindebürger, zu sein. Danach ist die Gemeinde der Raum, in dem die Bürger sich unter teils unmittelbarer, teils mittelbarer Mitwirkung selbst verwalten. Sie bildet die Basis für politisch-demokratische Aktivitäten und das Engagement für das Gemeinwohl. Sie schafft Freiräume für eine eigenverantwortliche Selbstverwirklichung und dient der Befriedigung elementarer ökonomischer, sozialer und kultureller Bedürfnisse ihrer Bürger.

Die Gemeinde in der ursprünglichen Vorstellung von einem räumlich, personell und funktionell klar abgrenzbaren Gebilde, in dem sich die verschiedenen Funktionen entfalten können, hat in den letzten Jahren durch die Entwicklungen in der Wirklichkeit einige Änderungen erfahren,²⁶ die vor allem eine optimale Erfüllung dieser von der Verfassung intendierten Funktionen der gemeindlichen Selbstverwaltung tatsächlich gefährden.

Man kann unter diesen Erscheinungen desintegrierende und institutionsgefährdende Entwicklungen unterscheiden.²⁷ Sie sind einerseits von den Bürgern ausgelöst, andererseits betreffen sie die Gemeinden selbst und ihr Verhältnis zu Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. So führte die Befriedigung der gesteigerten Bedürfnisse der Bürger zu mannigfaltigen Beziehungen zu verschiedenen Selbstverwaltungskörperschaften. Wohn-, Freizeit- und Arbeitsplatzbedürfnisse werden oft in ganz unterschiedlichen räumlichen Bereichen erfüllt. Eine gesteigerte Mobilität²⁸ des Einzelnen lockert die Bindungen zu einer bestimmten Gemeinde. Damit

²³ StGH BW DöV 1975, 388; Maihofer, Der Landkreis 1976, 7; Knemeyer, Bayer. Kommunalrecht S. 24 und DVBl 1976, 380; Soell, BayVBl 1977, 1, 4; Fick, SKV 1977, 39.

²⁴ Scheuner, AfK 1973, 1, 9, 29; Gönnerwein S. 33; Macher S. 78; Jobst S. 53; Siedentopf NdsGem 1977, 143, 145.

²⁵ dazu von Mutius StGB 1977, 167, 168.

²⁶ s. schon Köttgen 1931, S. 16 f; Ziebill, Bürgerschaftliche Verwaltung S. 33 f; Weber W., Staats- und Selbstverwaltung S. 51, 61 ff; Loschelder Wilhelm, DöV 1969, 801; Scheuner, AfK 1973, 1 ff; Merk StGB 1975, 171; Stern, DöV 1975, 515; Stürer, Diss. S. 283 ff; StGH BW NJW 1975, 1205.

²⁷ so von Mutius StGB 1977, 167, 170.

²⁸ Resch, Demo 1976, 373; Mackensen u.a., Probleme; kritisch: Schmidt-Jortzig, Organisationshoheit S. 67 f und DVBl 1977, 801, 804.

geht eine Zersiedelung des Raumes und ein Ausbreiten ungegliederter Stadtlandschaften einher. Die Gemeinden selbst sind durch vielfältige Verflechtungen und Abhängigkeiten struktureller und finanzieller Art Veränderungen unterworfen. Aus diesen Veränderungen in der Realität der gemeindlichen Selbstverwaltung erwachsen zunehmend Schwierigkeiten für eine angemessene, dem Leitbild der Verfassung entsprechende, Interpretation der Selbstverwaltung. Gerade die aufgezeigten Erscheinungen machen aber eine sorgfältige Abgrenzung von Inhalt und Wesen der kommunalen Selbstverwaltung notwendig, um sie als Institution zu erhalten und ihre Garantie in Art. 28 GG nicht zu gefährden.

Nach Art. 28 II 1 GG "muß" den Gemeinden "das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln." Nach ganz h. M. wird damit eine sog. institutionelle Garantie²⁹ kommunaler Selbstverwaltung zum Ausdruck gebracht. Zugleich erscheint die Selbstverwaltung als ein subjektiv-öffentliches Recht, das den Gemeinden zusteht und das sie klageweise (Art. 93 I Nr. 4 b GG) geltend machen können. Den Charakter eines Grundrechts im Sinne der Art. 1 - 19 GG hat es damit allerdings nicht.³⁰

Herkömmlicherweise geht man davon aus, daß der Art. 28 II GG zumindest in seinem Kernbereich einen gewissen Bestand von Aufgaben gewährleistet, die eigenverantwortlich von den nach Art. 28 I 2 GG gewählten Organen wahrzunehmen sind. Dieser Aufgabenbestand wird durch den Hinweis auf den räumlichen Bezug im Verfassungstext näher gekennzeichnet. Zwar sind die Einzelheiten streitig, doch lassen sich einige typisierte Aufgabenbereiche und Handlungsbefugnisse herausfinden, die allgemein zum Grundbestand der kommunalen Selbstverwaltung gezählt werden.³¹ Dazu gehören z. B. die Gebiets- und Organisationshoheit, die Personalhoheit, die Planungshoheit, die Finanz- und Steuerhoheit und das Satzungsrecht.

In diesen Aufgabenbestand, der den Gemeinden zur eigenverantwortlichen Regelung übertragen worden ist, darf nur im Rahmen der Gesetze einge-

²⁹ vgl. z. B. Maunz in Maunz/ Dürig/Herzog/Scholz Art. 28 Rdn. 24; Stern in Bonner Komm. Art. 28 Rdn. 65, 70; Pagenkopf S. 57 ff; Wolff-Bachof, VerwR II § 86 VIII; Seibert, Gewährleistung S. 100 ff; Wiese, Garantie S. 66 ff; von Mutius JuS 1977, 455 ff mwN; Stürer, Diss. S. 107 ff mwN.

³⁰ vgl. z. B. Bückmann, Verfassungsfragen S. 47; von Mutius JuS 1977, 455, 457 f.

³¹ vgl. z. B. Pagenkopf S. 67 ff; Stern, Staatsrecht S. 310 f; Burmeister S. 31; Roters in von Münch Art. 28 Rdn. 47

griffen werden. Dabei schützt Art. 28 II GG absolut nur vor solchen Eingriffen, die den Wesensgehalt oder Kernbereich³² der kommunalen Selbstverwaltung antasten. Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht außerhalb dieses Kernbereichs sind jedoch auch nicht uneingeschränkt zulässig, sondern haben sich am verfassungsrechtlichen Übermaßverbot und seinen Grundsätzen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu orientieren.³³

Bei der Bestimmung des absoluten, unantastbaren Kernbereichs tun sich alle dazu vertretenen Meinungen sehr schwer. Es wird nirgends genau gesagt, woraus der Kern, an dem der Eingriff des Gesetzgebers enden soll, im einzelnen besteht. Allen Versuchen ist allerdings zuzugute zu halten, daß dieser Kern auch sehr schwer zu bestimmen ist, ja daß er sich letztlich sogar einer rational nachprüfbar und allgemein gültigen Bestimmung entzieht.³⁴ Unter den verschiedenen Interpretationsversuchen lassen sich grundsätzlich zwei verschiedene Ansatzpunkte unterscheiden. Eine Gruppe legt das Schwergewicht ihrer Interpretation mehr auf den Gegenstand der Selbstverwaltung, die andere geht stärker von dem Eingriff in den Gegenstand aus. Innerhalb dieser beiden traditionellen Meinungsgruppen lassen sich wieder verschiedene Spielarten feststellen. Hinzu tritt neuerdings die Lehre vom sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, die eine ganz andere Bestimmung des Selbstverwaltungsrechts versucht.

In der ersten Gruppe, die vom Gegenstand der Selbstverwaltung ausgeht, war lange Zeit die Meinung vorherrschend, insbesondere geprägt durch die Rechtsprechung des BVerfG,³⁵ wonach der Umfang des unantastbaren Kernbereichs der Selbstverwaltung sich aus der geschichtlichen Entwicklung³⁶ und den unterschiedlichen historisch gewachsenen Erschei-

³² BVerfGE 1, 167, 175, st. Rspr., zuletzt BVerfGE 38, 258, 278, Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 28 Rdn. 31; Stern in: Bonner Komm. Art. 28 Rdn. 120; Roters in von Münch, Art. 28 Rdn. 56 f; Pagenkopf S. 66 f; Klüber, Die Gemeinde S. 68 ff; Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz S. 65 ff; Seibert, Gewährleistung S. 191 f; Macher S. 62; von Mutius JuS 1977, 455, 459; Stürer, Diss. S. 371 ff.

³³ vgl. z. B. Pagenkopf S. 67; Roters in von Münch Art. 28 Rdn. 54; Scholtissek DVBl 1968, 825 ff; Stürer, Diss. S. 390 ff mwN.

³⁴ von Mutius JuS 1977, 455, 460; Richter S. 115; Macher S. 62.

³⁵ seit BVerfGE 1, 167, 175 in st. Rspr.; vgl. insbes. BVerfGE 11, 266, 274.

³⁶ dazu Mithling; Heffter; Ziebill, Bürgerschaftliche Verwaltung S. 10 ff; Scheuer AfK 1969, 209; Weber W., Staats- und Selbstverwaltung S. 33 ff; Gönnerwein S. 10 ff; Loschelder Wölg. S. 143 ff; Niemeier S. 124 ff; v. Unruh in Professorengespräch S. 5 ff; Geidel, Diss. S. 18 ff;

nungsformen der Selbstverwaltung ergebe (Substanztheorie).³⁷

Eine zweite Spielart innerhalb der sog. "historischen Methode" vertrat das BVerwG in ständiger Rechtsprechung³⁸ mit der sog. Substraktionsmethode.³⁹ Es stellte einen Vergleich des Selbstverwaltungsrechts vor und nach dem erfolgten Eingriff an und hielt für entscheidend, was von dem Recht der Selbstverwaltung nach dem Eingriff noch übrigbleibe. Der Kernbereich war danach dann nicht verletzt, wenn auch nach dem Eingriff die Masse der Aufgaben eigenverantwortlich von den Gemeinden wahrgenommen wurde. Griff dagegen die Maßnahme derart in die Selbstverwaltung ein, daß danach nur noch ein Fragment übrigblieb, so nahm man Verfassungswidrigkeit an.

Diesen Methoden der Rechtsprechung wurde im Schrifttum entgegengehalten, daß sie zu einseitig auf die historische Entwicklung abstellten und dadurch eine sukzessive Entleerung des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung begünstigten.⁴⁰ Eine verfassungswidrige Aushöhlung der Selbstverwaltung könne nicht rechtzeitig festgestellt werden; zu weitgehende Eingriffsmöglichkeiten des Gesetzgebers seien dadurch möglich. Die Rechtsprechung sei letztlich nur dazu da, allen Eingriffen des Gesetzgebers nachträglich ihre Rechtmäßigkeit zu bescheinigen.⁴¹ Im Gegensatz zu Art. 127 WRV stecke Art. 28 GG ausdrücklich das Betätigungsfeld der Gemeinden ab.⁴²

Statt eines negativ-quantitativen Vorgehens aus historischer Sicht empfahl man daher in der Literatur eine positiv-qualitative Methode, um das Erscheinungsbild der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen.⁴³ Danach ist der Wesensgehalt das Essentielle, das man aus einer Institution nicht entfernen könne, ohne deren Struktur und Typus zu verändern. Entscheidend seien die typusbestimmenden Bestandteile, die essentiell, nicht akzidentiell, die kommunale Selbstverwaltung prägten.⁴⁴ Sie seien

noch 36

Stürer, Diss. S. 69 ff m.N.

³⁷ Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 28 Rdn. 53; Wolf-Bachof, VerwR II § 86 VIII d 1; Gönnerwein S. 51; Macher S. 62; Ernst-Sude-row S. 36 FN 101.

³⁸ seit BVerwGE 6, 19, 25.

³⁹ Macher S. 62; Richter S. 116; Roters in von Münch Art. 28 Rdn. 57; Stürer, Diss. S. 374 ff.

⁴⁰ Macher S. 62; Richter S. 116; Roters in von Münch Art. 28 Rdn. 42.

⁴¹ Bückmann, Verfassungsfragen S. 46 m.N.

⁴² vgl. z. B. Bückmann, Verfassungsfragen S. 45

⁴³ Macher S. 63; Richter S. 117; Stürer, Diss. S. 376 ff.

⁴⁴ Stern in Bonner Komm. Art. 28 Rdn. 123 und ders. Staatsrecht S. 309

jedoch nicht nur durch eine historische und traditionelle Betrachtungsweise zu ermitteln, sondern ebenso stark sei das aktuelle Leitbild maßgebend.⁴⁵ Auch diese Methode vom typischen Erscheinungsbild, vom Essentialen der Institution, führt nicht zu einer eindeutigen Eingrenzung des Kerns der Selbstverwaltung, so daß sie als konkreter Prüfungsmaßstab auch nur bedingt herangezogen werden kann. Schließlich kann auch eine Kombination der im einzelnen unzureichenden Methoden nicht ihre Schwachstellen ausgleichen.⁴⁶

Allerdings sah sich das BVerfG durch die Kritik in der Literatur veranlaßt, seine einseitige historische Betrachtungsweise aufzugeben. Nach neueren Entscheidungen⁴⁷ wird zwar grundsätzlich immer noch von der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen ausgegangen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß keine Regelung hingenommen werden könne, die neu und ohne Vorbild ist. Vielmehr sind auch Änderungen insoweit zulässig, als sie eine vernünftige Fortentwicklung des überkommenen Systems darstellen und nicht zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung führen.⁴⁸

Eine zweite Meinungsgruppe legt das Schwergewicht bei der Interpretation nicht so sehr auf den Gegenstand der Selbstverwaltung, sondern beurteilt die Maßnahmen des Gesetzgebers von der Qualität des Eingriffs her. Sie läßt sich mit dem Stichwort "Gemeinwohlmethode"⁴⁹ kennzeichnen. Danach können Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht nur hingenommen werden, wenn sie dem Gemeinwohl dienen. Ihre Vertreter stellen auf den konkret zu beurteilenden Eingriff ab, dessen Zulässigkeit sich nach dem Vorrang des Gemeinwohls im Rahmen einer Abwägung des aus dem Subsidiaritätsprinzips hergeleiteten Rechts der Selbstverwaltung mit den Interessen des Gemeinwohls beurteilt. Konkretisiert wird das Gemeinwohl durch eine entsprechende Anwendung des Art. 72 II GG,⁵⁰ wonach ein Eingriff in den Aufgabenbereich der Gemeinde nur zulässig sei, wenn dafür ein Bedürfnis iSd Art. 72 II GG vorliege. Ist danach

⁴⁵ Stern in Bonner Komm. Art. 28 Rdn. 124

⁴⁶ vgl. die "Kombinationsmethode" bei Stürer, Diss. S. 380 ff.

⁴⁷ BVerfGE 23, 353, 367; 38, 258, 278 f.

⁴⁸ BVerfGE 38, 258, 278 f.

⁴⁹ Korte, S. 118 ff; Macher S. 63 ff; Richter S. 121; von Uhrh in von Münch S. 100.

⁵⁰ vgl. Korte S. 120 ff; Richter S. 122; Macher S. 64.

das Gemeinwohl des ganzen Staatsverbandes betroffen, so kann der Gesetzgeber auch bedeutsame Fragen für die Gemeinde verbindlich entscheiden und damit die Materie zur Regelung an sich ziehen. Den gleichen Gedanken enthalten die Ausführungen Seiberts,⁵¹ wonach die freie Selbstbestimmung und Entfaltung in einer möglichst freien, eigenverantwortlichen Gemeinschaft ihre Schranken in der Sozialgebundenheit der Gesamtheit der Staatsbürger findet.

Auch diese Meinung bleibt nicht ohne Kritik, da sie ausschließlich auf das Gemeinwohl abstellt und das Gebot des Wesensgehaltsschutzes dabei ganz außer acht läßt. Macher⁵² schlägt daher eine Einbeziehung beider Elemente - Wesensgehaltsschutz und Bedürfnis, orientiert am Gemeinwohl - in die Überprüfung eines Eingriffs vor. Danach steht es dem Gesetzgeber zu, gemeindliche Aufgaben an sich zu ziehen bzw. zu regeln, soweit sich ein Bedürfnis gem. Art. 72 II GG hierfür ergibt, wobei die Regelungsbefugnis am Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung ihre Grenze findet. Schließlich werden für eine Beurteilung des Eingriffs auch noch Art. 19 II GG⁵³ oder allgemein das Verfassungsprinzip des Übermaßverbots⁵⁴ herangezogen.

Eine ganz andere Methode zur Bestimmung des Selbstverwaltungsrechts wird von einer dritten Meinungsgruppe vorgeschlagen. Sie geht davon aus, daß die herkömmliche Unterscheidung zwischen "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" (Art. 28 II 1 GG) und "überörtlichen Angelegenheiten" für eine brauchbare Abgrenzung zwischen den Selbstverwaltungsträgern Gemeinde und Kreis nicht mehr tragfähig sei, da es heute keinen a priori abstrakt bestimmbar geschlossenen Block verfassungskräftig abgesicherter Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft mehr gebe.⁵⁵ Auf dieser Basis entwickelt sie ein sog. funktionales Selbstverwaltungsverständnis,⁵⁶ das einerseits ein gemeindliches Mitwirkungsrecht an "überörtlichen" Planungen, sobald diese örtliche Auswirkungen haben, beinhaltet, andererseits aber eine ausschließliche Entscheidungshoheit der Gemeinde bei an sich "örtlichen" Angelegen-

⁵¹ Seibert, Gewährleistung S. 75 ff.

⁵² Macher S. 64 f.

⁵³ vgl. z. B. von Mutius JuS 1977, 455, 460 mwN; kritisch Burmeister S. 29

⁵⁴ Macher S. 65 ff mwN.

⁵⁵ Pappermann/Roters/Vesper S. 20 ff

⁵⁶ vgl. dazu noch Roters, Mitwirkung und ders. in von Münch Art. 28 Rdn. 48; Pappermann, Demo 1973, 1307; Ernst-Suderow S. 23 ff.

heiten angesichts der allseits mehr oder weniger stark vorhandenen überörtlichen Auswirkungen ausschließt. Danach sollen von der Gemeinde nur spezifische Teilleistungen in einem kooperativen arbeitsteiligen Verbundsystem, einem sog. Leistungs- und Verwaltungsverbund,⁵⁷ erbracht werden. Statt einer Garantie isolierter Eigenverantwortlichkeit wäre nach dieser Meinung Selbstverwaltung nur funktional als Mitwirkungs- und Kooperationsgarantie der Gemeinde am staatlichen Entscheidungsprozeß zu verstehen. Innerhalb des gegliederten Verbundsystems wären für die Aufgabenverteilung allein Gründe der größtmöglichen Effektivität der Aufgabenwahrnehmung und der Funktionsgerechtigkeit maßgebend.

Es erscheint fraglich, ob dieses Verständnis von Selbstverwaltung noch mit Art. 28 II GG in Einklang zu bringen ist. Die Grenze jeglicher Interpretation ist der in einer Vorschrift zum Ausdruck gebrachte Wortsinn. Danach ist aber Teilkompetenz kein Ersatz für Allzuständigkeit und Mitwirkung kein Ersatz für Eigenverantwortlichkeit.⁵⁸ Tatsächliche Entwicklungen, auf die diese Meinungen ihre Interpretation stützt, können in keinem Fall zu einer Aufgabe des Gesetzeswortlauts führen. Sie erfordern vielmehr eine verfassungsgerechte Neubestimmung. Auslegungsschwierigkeiten bei Verfassungstexten sind die Regel, nicht die Ausnahme.⁵⁹ Daher hat diese Meinung zu Recht, nicht zuletzt auch bei Vertretern der kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Verbände, Widerspruch und verfassungsrechtliche Bedenken ausgelöst.⁶⁰ Man verneinte z.T. eine Auflösung der örtlichen Gemeinschaft oder versuchte, neue Wege zu ihrer Definition aufzuzeigen.⁶¹

⁵⁷ stellvertretend: Pappermann DOV 1973, 505, 508; DOV 1975, 181; Der Landkreis 1976, 295, 296; SKV 1976, 2; SKV 1976, 134, vgl. auch Puls, Diss. 1973.

⁵⁸ Knemeyer, DVBl 1976, 380 und BayBgm Oktober 1976, 22.

⁵⁹ Wiese in: Neuordnung S. 79, 86 und SKV 1975, 226, 227; Schleberger in: Neuordnung S. 101.

⁶⁰ Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 28 Rdn. 61ff; Wiese SKV 1975, 226 und in Neuordnung S. 79, 88; Schleberger in: Neuordnung S. 97, 102; Vollert KPBl 1975, 757; Knemeyer StGB 1976, 297, 298; Siedentopf NdsGem 1977, 143, 148, Hoffmann StGB 1977, 132; von Mutius StGB 1977, 167, 171; Berkenhoff StGB 1977, 362.

⁶¹ Ullrich, NdsGem 1976, 170; Demo 1976, 469, 470; StGB 1977, 102; Siedentopf DVBl 1975, 13, 18; StGB 1976, 272; NdsGem 1977, 143, 146; Wiese, SKV 1975, 226 und in Neuordnung S. 79, 87; von Mutius StGB 1977, 167, 172; Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 28 Anm. 65; Stern in Bonner Komm. Art. 28 Rdn. 86; Loschelder Wölg. S. 38 ff; Richter S. 50 ff; Burmeister S. 71 ff; vgl. auch StGH BW NJW 1975,

Alle bisher aufgezeigten Meinungen sind für eine Neubestimmung und Fortentwicklung des Rechts der Selbstverwaltung nicht brauchbar. Sie setzen bei ihrer Interpretation und verfassungsrechtlichen Prüfung den Schwerpunkt zu einseitig auf den Gegenstand der Selbstverwaltung oder auf den Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht.⁶² Sie vernachlässigen dagegen die Funktion der Selbstverwaltung und beziehen nicht den Inhaber, Teilhaber und Empfänger der Selbstverwaltung, den Bürger, in die Interpretation mit ein. Allenfalls geschieht dies noch bei der Gemeinwohlmethode, die aber zu einseitig vom Eingriff ausgeht, und daher auch zu einer grundsätzlichen Vermutung für eine Vorrangigkeit des Gemeinwohls und so letztlich auch zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung führt. Sie vernachlässigt in der Tendenz bei ihrer Abwägung die Wechselwirkung zwischen den Funktionen der Selbstverwaltung und dem Gemeinwohl, nämlich die Ausstrahlung der Funktionen der Selbstverwaltung auf das Gemeinwohl, zu dessen Bestandteil ja ebenfalls diese Funktionen der Selbstverwaltung im Staatsaufbau gehören.

Daher kann eine verfassungsrechtliche Interpretation der Selbstverwaltung nur mit Hilfe ihrer Funktionen im Staatsaufbau erfolgen. Nur eine Einbeziehung der verfassungsrechtlichen Leitprinzipien läßt daher eine Neubestimmung dieses Rechts in Art. 28 II GG zu.⁶³ Nur mit Hilfe der Funktionen der Selbstverwaltung im Staatsaufbau können letztlich ihr Charakter, ihr Wesen, ihr Kern, ihre Essentialien, die Zulässigkeit eines Eingriffs und schließlich auch die Pflicht des Gesetzgebers zu ihrer Neugestaltung⁶⁴ bei Wandel ihrer tatsächlichen Voraussetzungen, die eine Vernachlässigung wesentlicher Funktionen aufzeigen, bestimmt werden. Nur mit Hilfe der Funktionen der Selbst-

noch 61

1205, 1209 und "Professorenengespräch" These 5 S. 119; Berichte von diesem Gespräch bei Pappermann, DVBl 1973, 620; Seele, Der Landkreis 1973, 234 und von der Heide, DöV 1973, 522.

62 Das funktionale Selbstverwaltungsverständnis ist ganz ungeeignet, da es bei der Interpretation die Grenze des Zulässigen Wortsinns von Art. 28 II GG überschreitet.

63 Eine Einbeziehung der Verfassungsprinzipien nehmen auch vor: Bückmann, Verfassungsfragen S. 49 ff, 64 f, 66, 75; Seibert, Gewährleistung S. 93; Krämer S. 54 ff, 76 ff; Richter S. 122 f, 125; von Mutius StGB 1977, 167, 168 ff; Stürer, Diss. S. 81 ff.

64 vgl. Bückmann, Verfassungsfragen S. 76; Richter S. 132.

verwaltung im Staatsaufbau können auch die Gefährdungen der Selbstverwaltung in der Realität wirksam abgewehrt werden.⁶⁵ Alle anderen Interpretationsmethoden sind dagegen allein weitgehend ungeeignet.

Tatsächliche Veränderungen in der Selbstverwaltung, Wandlungsprozesse und Strukturwandel, ebenso wie Veränderungen in der Einstellung des Bürgers, sind möglich und anerkannt.⁶⁶ Diese schnelllebigen Zeitströmungen und Tendenzen können jedoch den Wert und die Funktion der Selbstverwaltung, den normativen Anspruch der Verfassung an die Wirklichkeit, nicht verändern. Er bleibt ausgehend von dem Leitbild der Verfassung nach wie vor der gleiche. Bei Veränderungen im Tatsächlichen müssen dagegen vielmehr die Funktionen der Selbstverwaltung im Staatsaufbau zu einer Neubestimmung ihres Gegenstandes führen. Nur sie können eine Korrektur der tatsächlichen Entwicklung bewirken. Dabei müssen sie zugleich Maßstab, Wegweiser und Regulativ sein. Allenfalls bedarf es einer unter diesem Verfassungssatz getroffenen Gestaltung der Verfassungswirklichkeit durch den einfachen Gesetzgeber.

Dieses Verständnis der Selbstverwaltung anhand ihrer Funktionen im Staatsaufbau, das keinesfalls mit dem sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis verwechselt werden darf, beeinflusst das Aussehen einer Gemeinde. Dieses Leitbild muß den Gegenstand der Selbstverwaltung bestimmen, nicht umgekehrt. Nur so kann die kommunale Selbstverwaltung und ihr Fortbestehen in der Zukunft wirksam garantiert werden. Dieses Verständnis bietet zugleich Anhaltspunkte für eine effektive Ausgestaltung der Rolle des Bürgers in der Gemeinde und der Gemeindeverfassung. Daher können anhand dieser normativen Grundlage auch die durch die Territorialreform neugegliederten Gemeinden eine Bewertung erfahren.

Dabei wird die Rolle des Bürgers sicherlich nicht allein durch eine Funktion der Selbstverwaltung bestimmt. Vielmehr wird sie von allen an verschiedenen Stellen mehr oder weniger beeinflusst. Insofern wirken auch alle für die Gestalt der Gemeinde irgendwie bestimmend. So sieht die sozialstaatliche Funktion den Bürger im Bereich der Daseins-

⁶⁵ Eine Krise der kommunalen Selbstverwaltung, die schon seit 50 Jahren immer wieder beschworen wird, vgl. Köttgen 1931 und 1968 S. 1 ff; Forsthoff, die Krise..., 1932 ist daraus jedenfalls noch nicht herzuleiten.

⁶⁶ Richter S. 130.

vorsorge als Leistungsempfänger, andererseits gebietet sie seine Mitwirkung bei der Gestaltung seines Lebensraumes. Die rechtsstaatliche Funktion in der Form der vertikalen Gewaltenteilung hat auf die Organisation der Gemeinde und damit letztlich auch auf die Rolle des Bürgers Einfluß. Sie ist zudem Garant für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, ist rechtsschutzgewährend und vor allem freiheitssichernd,⁶⁷ indem sie die tatsächlichen Voraussetzungen für eine Ausübung der Grundrechte schafft.

In diesem Bereich liegt auch die politisch- demokratische Funktion, die nach allem als wichtigste anzusehen ist. Sinn, Zweck und Funktion der "Selbstverwaltung" stellen danach die Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten dar. Eine irgendwie geartete Form der Gemeinde muß daher , um ihre verfassungsrechtliche Aufgabe zu erfüllen, eine Basis und einen Wirkungskreis für die Selbstaktivierung der Bürger und ihr Engagement für das Gemeinwohl darstellen. Die Gemeinde muß gewissermaßen einen Aktionsraum für eine Entfaltung und Betätigung des Bürgers und seiner Grundrechte abgeben.⁶⁸

Die überragende Position der politisch-demokratischen Funktion der Selbstverwaltung für die Rolle des Bürgers ergibt sich danach einmal aus dem modernen Grundrechtsverständnis, das die Grundrechte nicht mehr hauptsächlich als negative Ausgrenzungen individueller Freiheitsrechte in rechtsstaatlicher Sichtweise, sondern als wertentscheidende Grundsatznormen für alle Arten staatlicher Tätigkeit und Teilhaberechte des Bürgers begreift;⁶⁹ zum anderen daraus, daß die Gewährleistung der Eigenverantwortlichkeit in Art. 28 II 1 GG und das Gebot der Einrichtung von Volksvertretungen in Art. 28 I 2 GG der Sache nach untrennbar zusammengehören. Die Eigenverantwortlichkeit stützt sich danach auf die vom Volk bezogene Legitimation und ist Ausfluß des Demokratieprinzips.⁷⁰ Aus Art. 28 I ergibt sich, daß der Bürger nicht

⁶⁷ vgl. von Mutius StGB 1977, 167, 169.

⁶⁸ Die Rolle des Bürgers im Kreis scheint nach den empirischen Untersuchungen zur Rolle des Bürgers in der Gemeinde weitaus problematischer zu sein, vor allem nach der Vergrößerung der Kreise durch die Territorialreform, dazu neueste Übersicht bei Seele, Der Landkreis 1978, 494. Im Kreis fehlt der direkte Bezug zum Bürger. Daher erscheinen auch Begriffe wie "Kreisbewußtsein" oder "Kreisgemeinde" (so von Unruh DöV 1972, 16, 23) etwas fehl am Platz; s. dazu weiterhin von Unruh, Der Landkreis 1976, 254; Krabs, Das Rathaus 1974, 73; Ellwein/Lippert/Zoll S. 52 ff, sehen ebenfalls die Gemeinden als primären Aktionsraum für politisches Verhalten an.

⁶⁹ vgl. z. B. Bückmann, Verfassungsfragen S. 65 f

⁷⁰ Bückmann, Verfassungsfragen S. 64

nur Empfänger und bloßes Objekt der staatlichen Leistung ist, sondern vielmehr durch unmittelbare oder mittelbare Mitgestaltung an den Aufgaben des Gemeinwesens zum sich selbst verwirklichenden Subjekt wird.

Unter diesem Aspekt wird daher hier die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung verstanden. Wesentliches Kriterium der Selbstverwaltung ist danach die politische, soziale und demokratische Mitwirkung des Bürgers. Dies ist zugleich das Leitbild und der Auftrag der Verfassung, das die konkrete Ausgestaltung des Aktionsraums Gemeinde bestimmt. Daraus ergibt sich auch die normative Grundlage für die vorliegende Untersuchung, die in empirisch nachprüfbare Kategorien unterteilt werden muß. Richtlinien für die Gestalt des Aktionsraums Gemeinde sind danach aus den Funktionen der Selbstverwaltung im Staatsaufbau, aus einem Zusammenwirken von Art. 28 I 2 und Art. 28 II 1 GG zu gewinnen. Die Gemeinde muß dem Bürger Möglichkeiten zur Selbstverwaltung und Selbstverwirklichung, zur politisch-demokratischen Mitwirkung an ihren Aufgaben bieten. Jedoch reicht die bloße Möglichkeit nicht aus, sondern eine optimale Effektivierung der Verfassung erfordert, daß diese Möglichkeiten sinnvoll und effektiv sind und insbesondere dem Bürger einen Anreiz zur Selbstverwaltung bieten.

Diese Forderung der Verfassung nach einer Gemeinde in Gestalt eines sinnvollen Aktionsraums für die Selbstverwaltung ihrer Bürger ergibt sich aus der Bestandsgarantie des Art. 28 I 2 und 1 GG für eine Volksvertretung in den Gemeinden. Eine solche Bestandsgarantie wäre eine leere Hülle, wenn es genügte, daß eine Volksvertretung lediglich besteht. Vielmehr muß die Gemeinde im Hinblick auf Art. 28 II 1 GG mit so viel Selbständigkeit und Eigenleben ausgestattet sein, daß eine "tätige" Volksvertretung ihren Sinn hat,⁷¹ d.h. also, der Volksvertretung muß ein sinnvoller und abgrenzbarer, eigenverantwortlicher Bereich zur Ausübung der Selbstverwaltung verbleiben. Da jedoch die Volksvertretung nur die Endstufe im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Gemeinde darstellt, ihr daneben aber noch weitere Formen vorge-lagert sind, muß die Gemeinde als Aktionsraum für ein demokratisches Engagement so ausgestaltet sein, daß sie auch für alle Bürger einen Anreiz⁷² zur Mitwirkung an der Selbstverwaltung bietet.

⁷¹ so Weber W., Staats- und Selbstverwaltung S. 38 f; ähnlich: Duwenbeck, Diss. S. 70; von Loebell in KPV NW S. 46; Siedentopf NdsGem 1977, 143, 144; Richter S. 95 f; ähnliche Argumentation für die Kreise bei Lerche DöV 1969, 46, 56; Siedentopf DVBl 1975, 13, 17.

⁷² vgl. dazu z. B. StGH BW NJW 1975, 1210.

Diese Sicht bestimmt letztlich das Aussehen der Gemeinden nach dem Willen der Verfassung. Nur auf diesem Wege kann eine Überprüfung danach stattfinden, ob die durch die Territorialreform neugegliederten Gemeinden geeignet sind, dem geschilderten Verfassungsauftrag zur Wirksamkeit zu verhelfen. Zu diesem Ziele ist eine idealtypische Form der Gemeinde vorstellbar, die ausgehend vom Leitbild des Art. 28 und der Funktionen der Selbstverwaltung im Staatsaufbau im nächsten Abschnitt als Ausgangspunkt für die Untersuchung dargestellt werden soll.

§ 3 Entwicklung empirisch nachprüfbarer Kriterien anhand der normativen Grundlagen

I. Zusammensetzung des Aktionsraums

Als nächstes ist nun erforderlich, aus den durch Verfassungsinterpretation ermittelten normativen Grundlagen nachprüfbare Kriterien für die empirische Untersuchung zu gewinnen. Der Bürger kann nur dann seine ihm von der Verfassung in der Gemeinde zugedachte Rolle wirksam ausüben, wenn die Gemeinde als Aktionsraum für politisch-demokratische Betätigungen ausgestaltet ist. Insofern fordert die Verfassung, eine derartige Ausgestaltung in der Realität anzustreben. Aus der Verfassung ist daher als Zielvorstellung ein idealtypischer Zustand der Gemeinde abzuleiten, in dem der Bürger optimal seine politisch-demokratischen Rechte ausüben kann. Dieser Zustand liegt dann vor, wenn sich der Aktionsraum dem Bürger in einer Form präsentiert, die ihn anspricht, zur Mitwirkung einlädt und ihm dazu Anreiz schafft. Dazu sind einige konstituierende Merkmale erforderlich, die den idealtypischen Aktionsraum kennzeichnen. Diese Merkmale sind aus der Eigenschaft und Wirkung des Aktionsraums "Gemeinde" für seine verfassungsrechtliche Aufgabe herzuleiten. Nach ihrem stimulierenden Charakter,¹ den sie auf den Bürger entfalten (sollen), werden sie hier kurz "Stimulansfaktoren" genannt. Ihre Schilderung baut auf der im vorigen Abschnitt entwickelten normativen Grundlage auf. Sie beschreiben den verfassungsrechtlichen Soll-Zustand und stellen daher eine Forderung der Verfassung an den Zustand einer Gemeinde dar.

Da jeder Stimulansfaktor in seiner optimalen Form geschildert wird, wirkt auch der Aktionsraum als Ergebnis der zusammengesetzten Stimulansfaktoren idealtypisch. Natürlich kann der Zustand der Faktoren in der Praxis nicht in dieser idealtypischen Form vorhanden sein. Die Stimulansfaktoren können dort vielmehr in verschiedenen Erscheinungsformen auftreten. Der einzelne Faktor ist je nach Gemeinde einmal stärker, einmal schwächer vorhanden. So kann in der einen Gemeinde das Gemeinschaftsbewußtsein stärker ausgeprägt sein, in einer anderen ist dafür der Kontakt zu Ratsmitgliedern und Verwaltung besser, in der nächsten

¹ zur Frage, ob der Bürger überhaupt Interesse für die Probleme der Gemeinde zeigt und sich hierfür stimulieren läßt, s. Güllner, Demo 1977, 800; Schmidt-Jortzig, DVBl 1977, 804.

empfindet der Einzelne stärker eine Übereinstimmung seiner Interessen mit denen der anderen Bürger und der ganzen Gemeinde. Die unterschiedlichen Gewichtungen der einzelnen Faktoren führen wiederum zu vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten, bei denen der Schwerpunkt jeweils auf dem einen oder anderen Faktor liegt, so daß auch der konkrete Aktionsraum in jedem Einzelfall anders aussieht. Die Faktoren, die zusammen den Aktionsraum bilden, entfalten jedoch nur in bestimmten Kombinationen ihre stimulierende Wirkung. Ideale Voraussetzungen sind dazu sicher bei einer optimalen Verwirklichung jedes einzelnen Faktors gegeben. Aber auch in anderen Kombinationen, in denen einige Faktoren weniger optimal verwirklicht sind, kann eine stimulierende Wirkung des Aktionsraums auf den Bürger eintreten. Unverzichtbar ist dazu allerdings immer das Vorhandensein und eine gewisse Mindestverwirklichung jedes Faktors. Keinesfalls dürfen ein- oder mehrere Faktoren bis zur völligen Wirkungslosigkeit reduziert werden. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn die räumliche Ausdehnung einer Gemeinde so groß ist, daß sie von der überwiegenden Mehrheit der Bürger nicht mehr überschaubar ist.

Die Stimulansfaktoren des Aktionsraums sind Ziel und Wegweiser für eine optimale Ausgestaltung der Gemeinden und daher zugleich Maßstab für eine Überprüfung der Folgen der Territorialreform. Mit einer Untersuchung ihres Verwirklichungszustandes kann daher festgestellt werden, ob in welchem Ausmaß die neugegliederten Gemeinden als Aktionsraum für politisch-demokratische Betätigungen geeignet sind. Die folgende ausführliche Aufzählung dieser Kriterien für die empirische Untersuchung wird später für die Zwecke der praktischen Durchführung noch einmal konkretisiert. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung führen dann schließlich zu einem System der "Bedingungsfaktoren für bürgerschaftliche Mitwirkung." (§8)

II. Beschreibung des Aktionsraums

Der idealtypische Aktionsraum wird bei den folgenden Ausführungen im Sinne eines "funktionsfähigen² Selbsts", als eine "Einheit mit Gebilde-

² ähnlich Scheuner Afk 1969, 209, 240; vgl. auch StGH BW NJW 1975, 1205.

charakter"³ verstanden. Daraus ergeben sich zwei Gruppen von Stimulansfaktoren, die letztlich schon aus den beiden Wortbestandteilen des Begriffes "Selbst-Verwaltung" herzuleiten sind. Auf der einen Seite müssen sich die Bürger ihrer Rolle als Bürger und Teil der Gemeinde bewußt sein. Dieses "Selbst-Bewußtsein"⁴ der Bürger ist Grundlage und Motivation für demokratische Aktivitäten. Auf der anderen Seite müssen Fähigkeiten und Kompetenzen in einem bestimmten Ausmaß zur "Verwaltung" des Selbst bestehen.

Die erste Gruppe enthält räumlich-gebildliche Faktoren auf psychologischer Grundlage, nämlich diejenigen, die sich auf das Gebilde als Einheit bzw. Gebilde und seine Beziehung zum Bürger erstrecken. Danach muß der Bürger die Stimulansfaktoren bzw. den Aktionsraum erkennen. Der Aktionsraum muß für ihn als solcher ins Bewußtsein rücken, indem er ihn als Betätigungsfeld für politisch-demokratische Aktivitäten in seiner alltäglichen Umwelt annimmt. Die zweite Gruppe vereint dagegen die funktionalen Komponenten des Aktionsraums, nämlich die objektive Handlungsfähigkeit des Gebildes und seiner Teile, die Ausgestaltung der Fähigkeiten und Kompetenzen zur Verwaltung des Selbst.⁵

Zur ersten Gruppe gehören folgende Stimulansfaktoren:

- Die Gemeinde muß vom Bürger als eigenes "Selbst" erkannt werden, um die Möglichkeit zur Identifikation⁶ zu bieten. Der Bürger muß erkennen können, daß seine Sache hier betrieben wird.
- Das ganze Gebilde Gemeinde muß vom Bürger als Einheit⁷ erkannt und akzeptiert werden, um ihm im Bewußtsein eines zusammengehörigen Gan-

³ so Mayntz-Trier in Professorengespräch S. 21 ff; Püttner StGR 1973, 198, 200 = Die Gemeinde (StH) 1974, 180; ähnlich Soell, BayVBl 1977, 15; Wiese in Neuordnung S. 79, 87; Müller H.W., Diss. S. 69; Ziegler, Bürgerbeteiligung S. 91; Ziebill, Bürgerschaftliche Verwaltung S. 33 f.

⁴ Jauch S. 87 spricht von "politischem Selbstvertrauen", meint damit aber nur die subjektive Wahrnehmung und Einschätzung der politischen Einflußmöglichkeiten.

⁵ ähnliche Unterscheidung, aber ohne Betonung des Selbstbewußtseins StGH BW NJW 1975, 1205, 1209.

⁶ vgl. Krabs, Demo 1973, 845; Köstering SKV 1977, 195; Müller H.W., Diss. S. 179.

⁷ zum Einheits- und Gemeinschaftsbewußtsein in alter und neuer Form vgl. StGH BW NJW 1975, 1205, 1209; Müller H.W., Diss. S. 69; Geidel, Diss. S. 12

- zen die Möglichkeit zur Integration⁸ als Teil des Ganzen zu bieten. Dazu gehört Überschaubarkeit⁹ und Erreichbarkeit, vor allem auch in räumlicher Hinsicht. Es schadet Anonymität¹⁰ des Gebildes und Entfremdung,¹¹ die dann vorliegt, wenn den Bürger die Probleme und Aufgaben des Gebildes in seiner Gesamtheit nicht mehr unmittelbar¹² berühren.
- Der Bürger muß deutliche Auswirkungen der Aufgaben und Entscheidungen der Gemeinde auf den eigenen Lebensbereich verspüren. Seine persönlichen Interessen müssen von den Entscheidungen der Gemeinde betroffen sein. Der Bürger muß gleichzeitig erkennen, daß seine Interessen zumindest bis zu einem gewissen Grad von der Gemeinde wahrgenommen bzw. berücksichtigt werden oder er sie selbst in der Gemeinde verwirklichen kann. Ideal ist die Situation, in der die Gemeinde als Vertreter der eigenen, in die Gemeinde eingebrachten, Interessen im Ausgleich mit den Interessen der anderen Bürger und der ganzen Gemeinde erkannt wird.¹³
 - Das "Selbst" muß dem Bürger effektive Möglichkeiten und Chancen zur Mitgestaltung seiner Aufgaben bieten.¹⁴ Der Bürger muß die Möglichkeit erhalten, Ideen, Kritik und Verbesserungsvorschläge anzubringen und sich dazu aufgerufen fühlen, indem ihm einerseits seine Verantwortung bewußt, andererseits die Berücksichtigung seiner Ideen zumindest ansatzweise in einigen Fällen sichtbar wird. Keinesfalls darf der Bürger sich nur als Objekt einer fremden Verwaltung fühlen.¹⁵

⁸ dazu: Loschelder Wolfg. S. 250 ff; Wiese in Neuordnung S. 79, 86; Jauch S. 118 ff; Bückmann, Demo 1972, 1177, 1179; Püttner StGR 1973, 198, 200; DöV 1977, 472, 475; Seitz, Das Rathaus 1974, 195; Merk StGB 1975, 171; Soell BayVB 1977, 1, 4; Schmidt-Jortzig DVBl 1977, 804; Stürer DöV 1978, 78, 88; s. a. Kleine Anfrage an die Landesregierung NRW in MittStGB NW 1976, 409.

⁹ Knemeyer BayBgm Juli 1975, 37; gegen zu große Gemeinden u.a. Thieme JZ 1972, 478.

¹⁰ Möcklinghoff StGR 1973, 350; Leidinger, Der Landkreis 1975, 429; Müller H.W., Diss. S. 175.

¹¹ Maihofer, Der Landkreis 1976, 7; Müller H.W., Diss. S. 179 und 182.

¹² dazu Loschelder Wolfg. S. 144 ff.

¹³ Diese Interessenübereinstimmung wird in größeren Städten immer problematischer, vgl. Müller H.W. Diss. S. 175.

¹⁴ vgl. dazu VGH NW DöV 1969, 569.

¹⁵ Dies ist letztlich Ausfluß der Menschenwürde in Art. 1 GG; vgl. dazu Dürig in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 1 Rdn. 28 und 34; Schmidt-Bleibtreu/Klein Art. 1 Rdn. 10; vgl. auch Schleberger, Der Städtetag 1977, 540.

- Im repräsentativen System kommt dem Verhältnis des Bürgers zu seinen "Vertretern" im Rat entscheidende Bedeutung zu.¹⁶ Hier ist statt einer "informativen Einbahnstraße"¹⁷ die Möglichkeit der Rückkopplung¹⁸ zu gewährleisten, die Vertrauen in das Handeln der Repräsentanten und damit Sicherheit schafft. Ständige und umfassende Information¹⁹ mit der Möglichkeit der Innovation²⁰ sind unverzichtbar. Nicht ein empfangendes und hinnehmendes Objekt, sondern ein verantwortlich mitgestaltendes Subjekt²¹ entspricht dem Leitbild der Verfassung.²²

Die zweite Gruppe enthält folgende Stimulansfaktoren:

- Der Arbeitsraum Gemeinde muß mindestens²³ soviel Aufgaben enthalten, daß die Entscheidung und die Mitwirkung hieran noch als wesentlich, lohnenswert und interessant empfunden wird.²⁴
- In dieser Frage ist zum einen eine Abgrenzung im Aufgabenbestand gegenüber dem Staat,²⁵ als auch gegenüber Selbstverwaltungskörperschaften höherer Ordnung, wie z.B. dem Kreis,²⁶ vorzunehmen.
- Zum anderen ist eine sinnvolle Aufteilung der Kompetenzen im Innern der Gemeinde zwischen der demokratischen Bürgerschaft und ihrer repräsentativen Spitze, dem Rat, auf der einen und der "technokratischen Verwaltung"²⁷ auf der anderen Seite zu treffen.²⁸

¹⁶ zu Schwierigkeiten in diesem Verhältnis vgl. z. B. Weber W., Staats- und Selbstverwaltung S. 65; Ziegler, Bürgerbeteiligung S. 76.

¹⁷ so Leidinger, Der Landkreis 1975, 429.

¹⁸ Weber H.G. in Festschrift Voit S. 229, 237.

¹⁹ statt vieler: Knemeyer in Festschrift Küchenhoff S. 557, 566.

²⁰ Leidinger, a.a.O.

²¹ Jobst S. 37; Katzor in: Die Städte nach der Gebietsreform S. 17, 29; Seitz, Das Rathaus 1974, 195.

²² von Unruh in Professorengespräch S. 5, 9 spricht von einer "Inanspruchnahme des Bürgers aus dem Grundgesetz."

²³ Püttner StGR 1973, 200; Siedentopf DVBl 1975, 13, 17; StGH BW DöV 1975, 391.

²⁴ Seitz, Das Rathaus 1974, 195; Schleberger in Neuordnung S. 102; Roth S. 15; Ziegler, Bürgerbeteiligung S. 68.

²⁵ Man spricht hier von einer "Einengung des kommunalen Handlungsspielraums"; aus politologischer Sicht dazu Ellwein/Lippert/Zoll S. 57 ff, S. 60 ff; ausführlich dazu in § 10.

²⁶ siehe schon oben § 2 S. 18 f sowie Schleberger in: Die Städte nach der Gebietsreform S. 52, 54.

²⁷ Schmücker NdsGem 1975, 3.

- Der Aktionsraum Gemeinde darf höchstens soviel Entscheidungsbefugnisse haben, daß die Aufgaben von Umfang, Bedeutung, Komplexität und Schwierigkeitsgrad her noch überschaubar sind.²⁹ Der Aktionsraum Gemeinde ist in diesem Punkt, ebenso wie in der Frage nach dem Mindestumfang seiner Aufgaben, sehr von seiner Größe abhängig denn mit der Größe der Gemeinden wachsen ihre Aufgaben. Eine Beschäftigung des interessierten Bürgers mit den Aufgaben der Gemeinde darf nicht daran scheitern, daß er in Anbetracht des durch die ehrenamtliche Tätigkeit bedingten Mangels an Zeit und Sachkenntnis sich überfordert fühlt und daher die Beschäftigung für ihn unzumutbar wird. Die bürgerschaftliche Mitwirkung soll die spezielle Sach- und Ortskenntnis³⁰ der ortsansässigen Bürger nutzen, nicht aber diesen Gesichtspunkt durch Überforderung der Bürger in sein Gegenteil verkehren. Eine Beschränkung der gemeindlichen Aufgaben durch eine sinnvolle Gemeindegröße soll es dem Bürger erleichtern, sich mit den Problemen zu identifizieren und sich von ihnen (mit) betroffen³¹ zu fühlen und so Verantwortungsgefühl für die Probleme der Gemeinde entstehen zu lassen.³² In dieser Mitwirkung des Bürgers liegt nach wie vor der verfassungsmäßige Auftrag³³ der kommunalen Selbstverwaltung.

-
- ²⁸ zum sog. "Informationsvorsprung der Verwaltung" Krabs, Das Rathaus 1974, 73; Knemeyer BayBgm Juli 1975, 37; Waterkamp, Demo 1975, 642; Ullrich StGB 1976, 350, 354; Schleberger, Der Stadte- tag 1977, 540; Rehn StGR 1977, 261, 263; Flämig, KomWirtsch 1977, 276, 277; Roth S. 16 f; Wimmer S. 12; Ellwein/Lippert/Zoll S. 71; Zoll, Wertheim III S. 133; Klüber, Die Gemeinden S. 53 und 95 ff ders. Handbuch S. 259 und KomWirtsch 1973, 241, 243; Weber H. G., in Festschrift Voit S. 229, 234; Thränhardt in Naßmacher S. 179; Holler/Naßmacher in Frey S. 141, 155, 178 und in Kevenhörster S. 65, 76 ff.
- ²⁹ von Unruh, DöV 1972, 16, 22; Möcklinghoff StGR 1973, 350; Knemeyer BayBgm Juli 1975, 37; Soell BayVBl 1977, 1, 4; Bischoff S. 13; Ziegler S. 74; Hoppe-Rengeling S. 109.
- ³⁰ Knemeyer in Festschrift Küchenhoff S. 557, 565; Schwickert in: Die Städte nach der Gebietsreform S. 73, 76; Ziegler S. 74
- ³¹ Gönnerwein in Bürgerverantwortung S. 21, 40; Möcklinghoff StGR 1973, 350, 353; von Unruh, Der Landkreis 1976, 254, 257.
- ³² so von Unruh, DöV 1977, 467, 468

III. Die Überprüfung des Aktionsraums der neugegliederten Gemeinden in der empirischen Untersuchung

Der Willensakt des Gesetzgebers bei der Territorialreform in den Bundesländern nahm auf zwei Wegen Einfluß auf das objektive Bild der Mitwirkung des Bürgers in der Gemeinde. Sichtbaren Einfluß gewann die Reform zunächst nur auf die äußere Gestalt der Gemeinden. Diese Veränderung des räumlichen Zuschnitts blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Mitwirkung des Bürgers, da damit zugleich auch die o b j e k t i v e n G r u n d l a g e n für eine Mitwirkung geändert wurden. Daneben beeinflusste die Reform, jedoch ohne daß dies ebenso deutlich bemerkt wurde, auch die Stimulansfaktoren. Sie veränderte damit die s u b j e k t i v bei den Bürgern empfundenen V o r a u s s e t z u n g e n für eine Mitwirkung, was ebenfalls Auswirkungen auf das tatsächliche Erscheinungsbild politisch-demokratischer Betätigung der Bürger in der Gemeinde hatte. Eine Analyse der Organisations- und Artikulationsformen demokratischer Betätigung zeigt nur das an der Oberfläche sichtbare Ergebnis beider Einflüsse. Zur Feststellung tieferliegender Veränderungen ist daher zusätzlich eine Untersuchung des Einflusses der Reform auf die Stimulansfaktoren erforderlich. Nur so kann der Einfluß der Reform auf die Rolle des Bürgers und seine politische Betätigung in der Gemeinde vollständig erfaßt werden.

Die Untersuchung setzt es sich daher einmal zur Aufgabe, den heutigen Zustand sowie Veränderungen im Erscheinungsbild der demokratischen Betätigung des Bürgers in der Gemeinde festzustellen. Daneben wird das Vorhandensein der Stimulansfaktoren in den neuen Gemeinden mit ihrem Zustand in den alten Gemeinden verglichen. Vor allem dieser zweite Teil der empirischen Untersuchungen soll helfen, die Ursachen für die heutige Situation aufzudecken. Dazu wird an dieser Stelle die Hypothese aufgestellt, daß die Reform, wenn auch nicht allein, so doch jedenfalls a u c h Ursache für den heutigen Zustand der politisch-demokratischen Funktion der Selbstverwaltung war.

Diese Hypothese läßt sich mit folgender Überlegung begründen: Eine Territorialreform muß zwangsläufig Einfluß auf Stimulansfaktoren eines Aktionsraums haben, da einige davon untrennbar mit der G r ö ß e des Raums in Verbindung stehen, bzw. von ihr abhängig empfunden werden.³⁴

³⁴ vgl. Köstering SKV 1977, 193, 195.

2. Kapitel: Analyse von Zustand und Veränderungen der Rolle des Bürgers nach der Reform

§ 4 Methodisches Vorgehen¹

Eine Untersuchung der Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung unter dem Einfluß der Territorialreform muß sich selbst notwendigerweise Beschränkungen auferlegen, um in Anbetracht der knappen Forschungsressourcen überhaupt die Möglichkeit einer praktischen Durchführbarkeit zu bieten. So waren auch hier an verschiedenen Stellen Beschränkungen unvermeidbar, obwohl die eine oder andere Ergänzung sicherlich reizvoll gewesen wäre. Statt einer flächendeckenden, das gesamte Bundesgebiet erfassenden, Analyse konnten nur Stichproben in einzelnen Bundesländern gemacht werden. Damit dennoch ein möglichst umfassendes Bild entstehen konnte, wurden die empirischen Erhebungen in drei Komplexe aufgeteilt, in denen die Befragung mit unterschiedlicher Intensität und Zielrichtung durchgeführt wurde. Dabei ist die Gefahr, daß hierdurch zusätzliche Angriffspunkte entstehen können, unvermeidbar. Sie muß aber wegen der Absicht, ein möglichst umfassendes Bild von der derzeitigen Situation der politisch-demokratischen Funktion der Selbstverwaltung zu erhalten, in Kauf genommen werden. Dieses Vorgehen hat andererseits den Vorteil, daß die Mängel, die durch die spezifischen Besonderheiten eines einzelnen Reformfalls in einer Einzelfallstudie entstehen, durch vergleichende und ergänzende Erhebungen unter Kontrolle gehalten werden können.

In einer Grunduntersuchung wurden 10 Städte und Gemeinden in typischen Neugliederungsgebieten ausgewählt, in denen statistische Daten von der Verwaltung erbeten und eine schriftliche Befragung von Schlüsselpersonen, wie Bürgermeister, Mitglieder der Verwaltungsspitze, Ratsmitglieder, Parteivorsitzende und Redakteure der Lokalzeitungen, durchgeführt wurde. Durch diese Befragung von verschiedenen Personen, die in unterschiedlichen Positionen und mit unterschiedlichen Interessen an der demokratischen Gestaltung der Gemeinde aktiv mitwirken, sollten von verschiedenen Seiten her Informationen gesammelt werden, um so ein zusammengesetztes Bild dieses Neugliederungsfalles zu gewinnen.

¹ zu Methoden empirischer Forschung in der Verwaltungswissenschaft vgl. Ronneberger, Die Verwaltung 1968, 257 ff; Derlien, Methodische Probleme.

Zur Vermeidung der Möglichkeit, mit diesen Städten gerade nicht repräsentative Ausnahmefälle herausgegriffen zu haben, wurden in einer Nebenuntersuchung in 15 nordrhein-westfälischen "Mittelstädten" statistische Daten erfragt, die allgemeine Tendenzen zur Abrundung der Ergebnisse der ausgewählten Einzelorte aufzeigen sollten.

Schließlich wurden in einer repräsentativen mündlichen Bürgerbefragung in vier vergleichbaren, aber unterschiedlich ausgestalteten Neugliederungseinheiten in verschiedenen Bundesländern Daten und Meinungen gesammelt, die die Auswirkungen an den Betroffenen feststellen sollten. Die repräsentativen Aussagen der Bürger erfahren durch die zusammengesetzten Aussagen der Schlüsselpersonen aller Orte eine Ergänzung, die spiegelbildlich Tendenzen verstärken oder abschwächen kann.

I. Auswahl der Untersuchungsorte

Als Kriterien für die Auswahl der Orte bei der Grunduntersuchung wurden gewählt: länderunterschiedlicher Gemeindeverfassungstyp; Gemeindegröße (ländlich-kleinstädtisch, mittelstädtisch, großstädtisch, Ballungsraum); Neugliederungsmodell (Eingemeindung oder Zusammenlegung); Zeitpunkt der Reformmaßnahme. Anhand dieser Kriterien wurden unter Zuhilfenahme von Kartenmaterial, Neugliederungsgesetzen, Erfahrungsberichten, etc. folgende Orte ausgewählt:

in Nordrhein-Westfalen:

Netphen²: Die heutige Gemeinde in der unmittelbaren Nachbarschaft von Siegen besteht seit 1.1.1969.³ Sie entstand aus der Zusammenlegung 24 früherer Gemeinden, die zusammen mit 5 weiteren Gemeinden vor dieser Zeit ein sog. Amt⁴ bildeten. Die größte der früheren Gemeinden, aus denen das heutige Netphen entstanden ist, hatte zum 1.1.1969 eine Ein-

² Daten s. bei Köstering/Bünermann S. 141 f.

³ § 4 des 2. Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 5.11.1968 (GV NW 1968 S. 358)

⁴ Nachweise zum Recht der Ämter bei Mattenklodt S. 5 FN 22.

wohnerzahl mit ca. 4.300. Netphen stellt heute mit ca. 22.000 Einwohnern und einer Fläche von 137 qkm eine typische Flächengemeinde mit allen daraus entstehenden Infrastrukturproblemen dar.⁵

V i e r s e n : Die Stadt besteht in ihrer heutigen Form seit dem 1.1.1970.⁶ Damals wurden in die alte Stadt Viersen die drei Orte Nülken, Süchteln und Boisheim eingegliedert. Viersen hat zwischen dem 31.12.1969 und dem 30.6.1977 seine Einwohnerzahl von 44.000 auf 84.000 etwa verdoppelt und seine Fläche durch die Eingemeindung etwa verdreifacht, von 31 qkm auf etwa 91 qkm.⁷

M ü n s t e r : Am 1.1.1975⁸ wurden nach Münster 7 Gemeinden und 8 Gebietsteile eingegliedert, so daß die heutige Stadt Münster fast den früheren Kreis Münster umfaßt. Ihre Einwohnerzahl hat sich durch die Eingemeindung von 200.000 auf 260.000 erhöht, ihre Fläche von 74 qkm auf 302 qkm etwa vervierfacht.⁹

D u i s b u r g : Am 1.1.1975¹⁰ wurden nach Duisburg 4 Städte und Gemeinden und 6 Gebietsteile eingegliedert, so daß sich die Einwohnerzahl von 430.000 auf 600.000 und die Fläche von 143 qkm auf 232 qkm erhöhte. Durch die Eingliederung von Homberg und Rheinhausen dehnte sich die Stadt weit auf die links-rheinische Seite aus.¹¹

in Rheinland-Pfalz:

Bad Neuenahr - Ahrweiler :¹² Mit Wirkung vom 7.6.1969¹³ entstand die heutige "Doppelstadt" aus dem Zusammenschluß von 2 Städten und 4 Gemeinden, zu denen seit dem 17.3.1974 noch eine weitere Gemeinde hinzugekommen ist. Bad Neuenahr hat ca. 11.600 Ein-

⁵ vgl. Bückmann, Verfassungsfragen S. 84, S. 107: Netphen im Spannungsfeld zwischen Effektivität und Integrationsfähigkeit.

⁶ § 1 des Gesetzes zur Neugliederung des Kreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen vom 18.12.1969 (GV NW S. 966).

⁷ Die Daten stammen von der Stadtverwaltung. Geringfügige Abweichungen bei Köstering/Bünemann S. 51.

⁸ § 1 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm vom 9.7.1974 (GV NW S. 416).

⁹ s. auch Köstering/Bünemann S. 82.

¹⁰ § 1 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 9.7.1974 (GV NW S. 256).

¹¹ Köstering/Bünemann S. 39

¹² ausführlich Rüschemschmidt, Diss.; Besonderer Teil: Der "reife Zusammenschluß" von Bad Neuenahr und Ahrweiler.

wohner und eine Fläche von 13 qkm. Ahrweiler hat ca. 9.800 Einwohner auf einer Fläche von 24 qkm. Die neue Stadt Bad Neuenahr-Ahrweiler hat dagegen eine Einwohnerzahl von 27.000 und eine Fläche von 23 qkm. Verbandsgemeinde **A l t e n k i r c h e n** (Westerwald): Mit Wirkung vom 7.11.1970¹⁴ wurde aus den beiden früheren Verbandsgemeinden¹⁵ Altenkirchen und Weyerbusch die heutige Verbandsgemeinde Altenkirchen mit 43 Ortsgemeinden gebildet. Sie hat heute etwa 20.000 Einwohner auf einer Fläche von 152 qkm. Die größte Ortsgemeinde Altenkirchen hat 5.100 Einwohner und eine Fläche von 9,6 qkm.

in Hessen:

T a u n u s s t e i n :¹⁶ Mit Wirkung vom 1.10.1971 entstand Taunusstein aus zunächst nur 6 Gemeinden, zu denen am 1.7.1972 weitere 4 Gemeinden hinzukamen. Taunusstein hat heute etwa 25.000 Einwohner und eine Fläche von 67 qkm und liegt in unmittelbarer Nachbarschaft von Wiesbaden. Die meisten Einwohner hat der heutige Ortsteil Bleidenstadt mit ca. 8.300, die größte Fläche hat der Ortsteil Wehen mit 13,1 qkm.

M a r b u r g :¹⁷ Nach Marburg wurden am 1.7.1974¹⁸ 13 umliegende Gemeinden eingegliedert. Dabei waren in 2 dieser 13 schon am 31.12.1971 5 weitere Gemeinden oder Gemeindeteile eingegliedert worden. Marburg vergrößerte dadurch seine Einwohnerzahl von 51.000 auf 75.000 und seine Fläche um das Sechsfache (!) von 2 auf 12 qkm.

in Baden-Württemberg:

H'e i l b r o n n :¹⁹ Hier wurden schrittweise Eingliederungen vorgenommen. Am 1.1.1970, am 1.7.1972, am 1.1.1974 wurde je ein Ort und am

¹³ § 5 des 4. Landesgesetzes vom 10.1.1969 (GVBl S. 5).

¹⁴ §§ 1 und 4 des 8. Verwaltungsvereinfachungsgesetzes vom 28.7.1970 (GVBl S. 289).

¹⁵ Bereits durch das Landesgesetz vom 16.7.1968 (GVBl S. 132) wurden die in den früheren Regierungsbezirken Koblenz (ohne Montabaur) und Trier vorhandenen Ämter mit Wirkung vom 1.10.1968 in Verbandsgemeinden umgebildet. Da sie noch nicht den Vorstellungen der Reform entsprachen, wurden sie durch das in FN 14 genannte Gesetz neu geordnet.

¹⁶ vgl. Hessen - Dokumentation S. 434

¹⁷ Hessen - Dokumentation S. 585

¹⁸ § 1 des Gesetzes vom 12.3.1974 (GVBl S. 154)

1.4.1974 zwei Orte, insgesamt also 5 eingegliedert. Im Vergleich zur Zeit nach der 1. Eingliederung hat sich die Einwohnerzahl von 98.000 auf 112.000 und die Fläche von 64 auf 100 qkm erhöht.

B a d M e r g e n t h e i m : wurde ebenfalls ausgewählt und um Mitarbeit gebeten, beteiligte sich aber nicht an der Untersuchung.

An der Nebenuntersuchung, die in den nordrhein-westfälischen "Mittelstädten" durchgeführt wurde, wirkten mit: Bocholt, Castrop-Rauxel, Düren, Hagen, Herford, Iserlohn, Kempen, Lüdenscheid, Lünen, Minden, Moers, Nettetal, Neuss, Siegen und Witten. Die Einwohnerzahl dieser Städte liegt nach der Neugliederung zwischen 28.000 (Kempen) und 231.000 (Hagen).

Bei der Durchführung der Grund- und Nebenuntersuchung zeigte sich, daß eine repräsentative Bürgerbefragung nicht in allen Städten der Grunduntersuchung durchgeführt werden konnte. Bei der Auswahl für die Bürgerbefragung wurden daher die Kriterien auf einen bestimmten Neugliederungstyp konzentriert. Gesucht wurden Verwaltungseinheiten, die einer Großstadt vorgelagert sind und durch Zusammenschluß etwa vergleichbarer Gemeinden entstanden sind. Dabei dienten als Variable zu Vergleichszwecken die unterschiedlichen Modelle für Verwaltungseinheiten in den einzelnen Bundesländern. Alle Einheiten weisen in etwa ähnliche Größe (20.000 Einwohner, mit Ausnahme des Gemeindeverwaltungsverbandes Schönau, der nur etwa 10.000 Einwohner hat) und Struktur auf.

Aus dem Kreis der Grunduntersuchung²⁰ wurden für die Bürgerbefragung insoweit ausgewählt:

N e t p h e n : ist eine Einheitsgemeinde in Nordrhein-Westfalen vor den Toren Siegens mit der Besonderheit, daß hier früher, fast deckungsgleich mit der heutigen Gemeinde, eine Amtsverfassung bestand.

T a u n u s s t e i n : repräsentiert das Modell einer hessischen Einheitsgemeinde (ohne ähnliche Vorläufer wie Netphen) und liegt vor den Toren Wiesbadens.

¹⁹ vgl. Dokumentation Baden Württemberg (BW) Bd. II S. 167 ff.

²⁰ ausscheiden mußte Altenkirchen, da es nicht im Einzugsbereich einer Großstadt lag, mit 43 Mitgliedsgemeinden zu sehr vom Durchschnitt abwich und ebenso wie Netphen früher Amtsverfassung hatte. Ausscheiden mußte ebenfalls Bad Neuenahr-Ahrweiler als Einheitsgemeinde wegen seiner abweichenden Struktur (Kur- und Badestadt) und der großen Präsenz von Streitkräften.

Hinzu kamen:

N i e d e r - O l m : steht stellvertretend für eine rheinland-pfälzische Verbandsgemeinde.²¹ Sie liegt in Rheinhessen, vor den Toren von Mainz. Die Gründung von Verbandsgemeinden in Rheinhessen geschah, im Gegensatz zum nördlichen Rheinland-Pfalz, etwa in Altenkirchen/Westerwald, ohne daß hier ein Amt als Vorläufer bestanden hätte.

S c h ö n a u : Hierbei handelt es sich um eine Verwaltungsgemeinschaft in der Form eines Gemeindeverwaltungsverbandes in Baden-Württemberg vor den Toren Heidelbergs, die ihren Sitz in der gleichnamigen Gemeinde hat.²²

Ein Vergleich dieser verschiedenen Modelle für Verwaltungseinheiten sollte neue Erkenntnisse über unterschiedliche Auswirkungen dieser verschiedenen Typen auf die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung vermitteln, was auch deshalb reizvoll erschien, weil eine solche ländervergleichende Untersuchung noch nicht besteht.

II. Gestaltung der Fragebögen

In der Grunduntersuchung wurden vier verschiedene Fragebögen verwendet. Der Grundfragebogen für die Verwaltung enthielt bei einem Umfang von 23 Seiten im wesentlichen gegliederte und durchstrukturierte Fragen, die im Ankreuzverfahren zu beantworten waren. Er sollte statistische Daten, sowie Meinungen und Erfahrungen des Hauptverwaltungs-

²¹ Die Verbandsgemeinde Nieder-Olm wurde erst durch das 13. Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1.3.1972 (GVBl 1972 S. 115) - § 5 - aus 8 Gemeinden gebildet. Sie zählt heute 20.000 Einwohner auf einer Fläche von 73 qkm.

²² Im Gebiet des heutigen Gemeindeverwaltungsverbandes Schönau bestanden ursprünglich 6 selbständige Gemeinden. Durch das Gesetz zum Abschluß der Neuordnung der Gemeinden vom 9. Juli 1974 (GesBl S. 248) wurden in § 173 zwei davon in Nachbargemeinden eingegliedert (vgl. Dokumentation BW Bd. II S. 353). Entsprechend § 23 des Entwurfs eines Gesetzes zur Reform der Gemeinden in der Region Unterer Neckar vom 14.2.1974 (Drs. 6/4412) schlossen sich die übrig gebliebenen 4 Gemeinden mit Wirkung vom 1.1.1975 durch freiwillige Vereinbarung zu einem Gemeindeverwaltungsverband zusammen. (vgl. Dokumentation S. 282 und S. 290); siehe auch Bekanntmachung des Innenministeriums über die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nach Abschluß der Gemeindereform vom 16.7.1974 (GesBl S. 282) in Dokumentation S. 360 ff, 367. Die Verbandsverwaltung wurde erst zum 1.1.1976 eingerichtet. Der Verband hat heute 9.800 Einwohner auf einer Fläche von ca. 54 qkm.

beamten oder seiner Stellvertreter erfragen. Daneben wurden Fragebögen für die erwähnten Schlüsselpersonen angefertigt. Einer wandte sich an die Mitglieder der Vertretungskörperschaften der neuen Einheiten, ein zweiter an die Parteivorsitzenden der Ortsverbände, ein dritter schließlich an die Lokalzeitungen.²³ Auf diese Weise sollte die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung durch Expertenaussagen von verschiedenen Seiten untersucht werden. Von einer Befragung der ausgeschiedenen Ratsmitglieder in den alten Einheiten wurde dagegen abgesehen, dazu zu befürchten war, die Grundtendenz ihrer Aussage werde zu sehr durch Verärgerung gefärbt. Von den befragten 64 Mitgliedern der Vertretungskörperschaften der neuen Einheiten waren 8 gleichzeitig Mitglieder von Bezirksvertretungen und 12 gleichzeitig Mitglieder von Ortsgemeinderäten, so daß Vertreter dieser Untereinheiten ebenfalls repräsentiert sind. In der Nebenuntersuchung wurde nur der Grundfrageboden für die Verwaltung verwendet.

Besondere Sorgfalt erfuhr der Fragebogen für die Bürgerbefragung. Zur Vermeidung inhaltlicher und formeller Fehler wurden die Vorentwürfe zunächst mit Fachvertretern der politischen Wissenschaften, der Soziologie und der Publizistik durchgesprochen. Daran schloß sich ein erster und nach verschiedenen Umstellungen und Kürzungen ein zweiter sog. pretest²⁴ an, die vom Verfasser in Mainz-Finthen²⁵ durchgeführt wurden, bis der Fragebogen in seiner endgültigen Form gedruckt werden konnte. Obwohl die Fragen durchweg für einen durchschnittlichen Bürger von relativ hohem Niveau waren und auch eine geistige Auseinandersetzung erforderten, dauerten die Befragungen im Schnitt nur 22,7 Minuten. Die 45 Fragen waren im wesentlichen verbaler Art, wurden aber durch einige visualisierte Fragen, wie etwa Bildblatt mit Sprechblase²⁶ aufgelockert. Kern des Fragebogens bildete ein Kartenspiel,²⁷ mit dem die Veränderung der Stimulansfaktoren erfragt werden sollte. Die Karten, auf denen verschiedene Aussagen aufgedruckt waren, mußten

²³ Sie hatten alle einen Umfang von 3 - 6 Seiten.

²⁴ vgl. z. B. Noelle S. 44 f.

²⁵ Finthen wurde durch das 4. Landesgesetz vom 10.1.1969 (GVBl S. 5) - § 1 - mit Wirkung vom 7.6.1969 nach Mainz eingegliedert.

²⁶ Beispiel bei Noelle S. 67, das hier verwendete Bildblatt ist auf S. 87 abgedruckt.

²⁷ ähnliches Beispiel bei Noelle S. 90.

vom Befragten auf Pappvorlagen in gleicher Farbe in einer von ihm gewählten Reihenfolge aufgelegt werden.

Der Spielablauf sah folgendermaßen aus: Zunächst mußten 6 rosa Karten, auf denen Stimulansfaktoren in abstrakter Aussage aufgedruckt waren, auf einen rosa Pappkarton in horizontalen Spalten von 1 - 6 entsprechend des von dem Befragten eingeschätzten Wichtigkeitsgrades oder Ranges aufgelegt werden. In einem zweiten Teil wurden dann die Aussagen konkret formuliert, einmal auf die alte, frühere Gemeinde und einmal auf die neugegliederte Gemeinde bezogen, die jeweils namentlich benannt wurden. Für die alte Gemeinde stand die Aussage im Imperfekt auf blauen Kärtchen, für die neue im Präsens auf gelben. Mit der Bitte, Noten von 1 - 6 wie in der Schule zu verteilen, wurden dann die blauen Kärtchen auf blaue Pappvorlagen und die gelben auf gelben Vorlagen eingeordnet. Die Benotung richtete sich danach, wie weit die Aussage jeweils zutraf, bzw. in der alten oder neuen Gemeinde nach Ansicht des Befragten verwirklicht war. Dabei wurde jede Aussage im direkten Vergleich alt-neu (blau-gelb) bewertet. Gleiche Noten konnten mehrmals vergeben werden. Die Bewertung übertrug der Interviewer dann in entsprechende Spalten des Fragebogens.

Das Spiel wurde bei entsprechender Motivation durch den Interviewer mit Spaß und Interesse an der Sache mitgespielt. Es stellte einerseits eine Auflockerung der verbalen Fragen dar, andererseits zwang das Auflegen der Karten zu einer intensiveren Beschäftigung mit der Sache als verbale Fragen. Dies zeigt eine mehrfach festgestellte Überprüfung der Reihenfolge und Korrektur durch die Befragten. Hinzu kommt die spielend gewonnene Aussage, die eher geeignet erscheint, wahrheitsgemäße tieferliegende Strömungen ans Tageslicht zu fördern. Somit kann bei den Ergebnissen dieses Spiels von einem wohlüberlegten Urteil, einem hohen Sicherheitsgrad und großer Aussagekraft ausgegangen werden.

Für die Befragung in den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg mußte der Bürgerfragebogen wegen der kommunalverfassungsrechtlichen Unterschiede geringfügig umgestellt werden, was aber an seiner Grundstruktur und Vergleichbarkeit nichts änderte.

III. Durchführung der Erhebungen

Die Untersuchungen wurden im Zeitraum von Dezember 1977 bis März 1978 durchgeführt. Bei der Grunduntersuchung stellten sich für alle Fragebögen

die methodischen Probleme einer schriftlichen Befragung.²⁸ Durch erläuternde Anschreiben, z. T. mehrmalige Besuche des Verfassers in den ausgewählten Städten, persönliche Vorstellung und Werbung für das Forschungsprojekt, Gespräche mit den für die Ausfüllung zuständigen Personen in der Verwaltung und den Schlüsselpersonen, in denen die Fragen erläutert wurden, persönliche Austeilung der Fragebögen, oft mit Unterstützung und Vorstellung durch die Verwaltung, Fristsetzung, Freiumschräge und Angebot der Verwaltung, als Sammelstelle für die Bögen zu dienen, Erinnerungsschreiben und Nachfristen wurde, überwiegend mit Erfolg, versucht, die Motivation für die Ausfüllung der Fragebögen zu verstärken und so den Rücklauf zu erhöhen. Von den Grundfragebögen kamen außer einem alle zurück. Alle Parteien und Lokalzeitungen am Ort erhielten einen entsprechenden Fragebogen. Bei 22 ausgeteilten Pressefragebögen betrug die Rücklaufquote 59 % (13 Fragebögen). Von den 34 an die Parteivorsitzenden ausgeteilten Bögen kamen 21 (62 %) zurück.

Bei den Ratsmitgliedern war eine Verteilung an alle aus praktischen Gründen nicht durchführbar. Hier hatte die Gesamtheit der 9 Räte²⁹ 443 Mitglieder. Dies hätte einerseits den Rahmen der Arbeit gesprengt, andererseits aber auch eine andere Akzentuierung verlangt. Beabsichtigt war nicht eine repräsentative Aussage aller Ratsmitglieder, sondern eine Anreicherung der Informationen auch dieser Seite durch Aufzeigen von Tendenzen zur Bildung einer Gesamtaussage.

Von 100 ausgeteilten Bögen in 10 Städten kamen 55 (%) zurück. Rechnet man Bad Mergentheim als Ausfall ab, betrug die Rücklaufquote in den restlichen 9 Städten sogar 62 %. Es erscheint unwahrscheinlich, daß eine Verteilung an alle Ratsmitglieder eine höhere Rücklaufquote erbracht hätte. Dagegen spricht, daß in Nieder-Olm, wo dieses Experiment mit der Verteilung an alle Ratsmitglieder gemacht wurde, auch nur 9 von 31 Bögen (29 %) zurückgesandt wurden. Dieses Rücklaufergebnis wurde (nach absoluten Zahlen) in Netphen fast und in Viersen erreicht, in Duisburg sogar übertroffen, obwohl in diesen und den anderen Städten insgesamt nur 10 Fragebögen verteilt wurden.³⁰

²⁸ vgl. z. B. Hafermalz in Behrens S. 479 ff.

²⁹ außer Bad Mergentheim

³⁰ Eine höhere Erfolgsquote scheint daher nur bei einer mündlichen Befragung gesichert zu sein.

Die Austeilung geschah in diesen Städten, zumindest, soweit sie vom Verfasser und nicht durch die Fraktionsvorsitzenden oder die Verwaltung erfolgte, nach Zufallsgesichtspunkten. Vielleicht oder gerade deshalb zwingt die "zufällige" Verteilung der zurückgekommenen Bögen dazu, die Gesamtaussage der Ratsmitglieder nicht mit dem Verweis auf fehlende Repräsentativität abzutun, sondern der Darstellung ihres Ergebnisses weiter unten einige Aufmerksamkeit zu schenken.

Dies zeigt folgenden Gegenüberstellung, in der links die prozentuale Aufteilung der gesamten rückläufigen Bögen und rechts die prozentuale Aufteilung aller Ratsmitglieder in den 9 Räten³¹ nach der Sozial- und Altersstruktur verglichen wird.

Sozialstruktur

Selbständige	24	23
Beamte/Angestellte	60	58
Arbeiter	11	7
Nicht Erwerbstätige	5	12

Altersstruktur

21 - 30 Jahre	5	5
31 - 40 Jahre	25	24
41 - 50 Jahre	40	36
51 - 60 Jahre	26	27
älter	4	8

Ähnlich günstig³² sieht das Ergebnis bei der Aufteilung nach Parteien aus.

CDU	49	48
SPD	37	41
FDP	7	7
FWG	7	3
Sonstige	-	1

Die Gesamtheit der Aussagen der Ratsmitglieder kann somit, gewissermaßen als Abfallprodukt, allerdings nur unter Beachtung dieser Einschränkung in der Frage ihrer Repräsentativität aufgrund ihres Zu-

³¹ ohne Nieder-Olm

³² Natürlich gilt diese Ähnlichkeit in der Struktur nur für die Gesamtaussage; bei den Aussagen der Ratsmitglieder einzelner Städte gibt es dagegen Verzerrungen.

standekommens, Verwendung finden.

Bei der Bürgerbefragung boten sich, um eine repräsentative Aussage für die befragten Orte zu erhalten, das Random- und das Quota-Verfahren an.³³ Das erstere erwies sich im pretest als nachteilig, einmal, weil die mit vollem Namen und Adresse ausgewählten Personen angesichts dieser Befragung mit politischem Charakter Angst und Unsicherheit zeigten, keine wahrheitsgemäßen Aussagen machten oder eine Befragung global verweigerten und zum zweiten oft nicht anzu-treffen waren, wobei auch Ersatzinterviews bei diesem Verfahren nicht herangezogen werden können. Daher wurde das Quota-Verfahren³⁴ gewählt, bei dem die prozentuale Aufteilung der Grundgesamtheit bei bestimmten Auswahlkriterien auf die Zahl der Interviews übertragen wird.

Als Auswahlkriterien für die Quoten wurden solche gewählt, die nach den Erfahrungen in anderen Untersuchungen Einfluß auf das Befragungsergebnis haben³⁵ und zugleich durch die statistischen Landesämter³⁶ oder Gemeindeverwaltungen zu beschaffen waren. Dies waren:

Alter³⁷ (3 Gruppen: 18-45, 45-65, älter als 65)

Stellung im Beruf (4 Gruppen: Selbständige, Beamte/Angestellte, Arbeiter, Nicht-Erwerbstätige)

Geschlecht

Durch persönliche Leitung und Beaufsichtigung der Interviews konnte der Verfasser dafür sorgen, daß die prozentuale Aufteilung bis auf unvermeidbare minimale Abweichungen eingehalten wurde.

Für jede Verwaltungseinheit war die Zahl der Interviews zu Beginn auf 200 festgesetzt worden. Dann wurden die Interviews jeweils auf 4 Ortsteile in peripherer Lage³⁸ entsprechend ihrer Einwohnerzahl

³³ Noelle S. 114 ff.

³⁴ Noelle S. 132 ff.

³⁵ Buse in von Alemann S. 47 f; Steiner S. 117 ff, 120, 139, 144; Radtke, Teilnahme S. 30 ff.

³⁶ hier standen leider nur Daten an der Volkszählung 1970 zur Verfügung.

³⁷ gefragt wurde nur die wahlberechtigte Bevölkerung.

³⁸ Es wurde davon ausgegangen, daß diese Ortsteile aufgrund ihrer entfernten Lage vom Zentrum etwas benachteiligt sind und sich daher am deutlichsten Unterschiede zwischen alter und neuer Gemeinde feststellen lassen. (s. dazu auch: Capital 4/78 S. 167 "Verödung der Randorte")

verteilt.³⁹

Um möglichst genau vorgehen zu können, wurden die Daten für die einzelnen Gruppen von den einzelnen Ortsteilen und nicht für die gesamte Einheit besorgt und umgerechnet, um strukturelle Abweichungen auszuschließen.

Obwohl nur jeweils in 4 Ortsteilen⁴⁰ gefragt wurde, kann die Stichprobe als repräsentativ für die gesamte Einheit gelten. Dafür spricht die gleichmäßige geographische Streuung ohne bevorzugten Ortsteil im Kernbereich. Zudem wurden Ortsteile mit strukturellen Besonderheiten, solche, die aus der Vergangenheit negativ oder positiv "aufgeladen" waren sowie solche mit Namensidentität durch Gespräche mit der Verwaltung ausgeschieden.

Die Interviews wurden durch Studenten⁴¹ aller Fachrichtungen mit Ausweis nach Ankündigung in der Lokalzeitung unter organisatorischer Leitung und Beaufsichtigung des Verfassers durchgeführt und von diesem zur Ausschaltung des Fälschungsrisikos stichprobenartig nachkontrolliert.

Die Grundfragebögen und jene für die Schlüsselpersonen wurden vom Verfasser manuell ausgewertet. Die Fragebögen aus der Bürgerbefragung wurden nach geringfügiger Nachverschlüsselung bei sog. offenen Fragen auf Lochkarten übertragen und mittels einer Zählmaschine ebenfalls vom Verfasser ausgewertet.

³⁹ In Taunusstein: Niederlibbach, Neuhof, Seitzenhahn, Wingsbach; in Netphen: Dreis-Tiefenbach, Deuz, Hainchen, Walpersdorf; in Nieder-Olm: Klein-Winternheim, Jugenheim, Zornheim, Essenheim; im Gemeindeverwaltungsverband Schönau wurde nur jeweils in den alten Ortskernen (also nicht in den eingemeindeten Teilen Altendorf und Lampenhain) von Schönau, Heiligkreuzsteinach und Wilhelmsfeld gefragt.

⁴⁰ In Schönau wurde nur in 3 von 4 Gemeinden gefragt. Nieder-Olm hat 7 Ortsgemeinden, Taunusstein 10 Ortsteile, Netphen hat 23 Ortsteile.

⁴¹ vgl. Noelle S. 36 - Trennung von Forscher und Interviewer.

§ 5 Gemeindeverfassungssysteme¹ und Neugliederungsmodelle² in den untersuchten Bundesländern

I. Die untersuchten Bundesländer im einzelnen.

Bevor im nächsten Abschnitt die Ergebnisse der empirischen Untersuchung ausführlich dargestellt werden, erscheint es für ihr Verständnis erforderlich, zunächst einmal die Gemeindeverfassungssysteme und Neugliederungsmodelle der untersuchten Bundesländer, soweit sie für die empirische Untersuchung von Bedeutung waren, kurz zu skizzieren. Dieser Darstellung schließen sich jeweils Erfahrungen und Meinungen der Verantwortlichen, der Verwaltungen der untersuchten Städte und der betroffenen Bürger zu den Neugliederungsmodellen an.

1. Nordrhein-Westfalen³

Die innere Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen⁴ kennt drei Hauptorgane: den Gemeinderat, den Bürgermeister und den Gemeindedirektor. Der Bürgermeister führt den Vorsitz im Rat (§ 36 GO NW, weitere Aufgaben in § 38), dem Gemeindedirektor obliegt die Leitung der Gemeindeverwaltung (§§ 47, 53 I 1 GO NW).

Bei der Neugliederung der Gemeinden hat sich Nordrhein-Westfalen für den Typ der Einheitsgemeinde entschieden. Die innere Gliederung dieser Einheitsgemeinden zeigt folgende Struktur: Die kreisfreien Städte sind durch § 13 GO NW verpflichtet,⁵ das gesamte Stadtgebiet in Stadtbezirke aufzuteilen und in diesen eine Bezirksvertretung (§ 13a GO NW) zu bilden. Die Mitglieder dieser Vertretung werden nicht direkt von den Bürgern gewählt, sondern vom Rat bestellt. Bei der Zusammensetzung der Vertretung wird das Stimmenverhältnis im Stadtbezirk bei den Wahlen zum Rat berücksichtigt.⁶ Die Entscheidungsrechte der Vertretung regeln

¹ vgl. ausführlich Pagenkopf S. 214 ff; 225 ff.

² Übersichten bei: Siedentopf, Die Verwaltung 1971, 279; Wiese, Der Städtetag 1974, 298; Lange ZParl 1976, 501, 506 f; Schimanke Afk 1977, 211; vgl. auch Die Gemeinde (StH) 1976, 166.

³ vgl. Tiggemann, Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen.

⁴ ausführlich Pagenkopf S. 245 ff.

⁵ Dies ist für die kreisfreien Städte eine "Muß-Vorschrift" mit Ausnahmemöglichkeit (§ 13 V GO), die laut Antwerpes Demo 1975, 649, 650 noch nicht erteilt worden ist.

sich nach einem enumerativen Aufgabenkatalog (§ 13b I, GO NW) begrenzt auf den Bezirk unter Beachtung der Belange der Gesamtstadt. In den kreisangehörigen Gemeinden kann das Gemeindegebiet in Bezirke (Ortschaften) aufgeteilt werden. Dabei sind vom Rat für jeden Gemeindebezirk entweder Bezirksausschüsse zu bilden oder Ortsvorsteher zu wählen (§ 13 d GO NW).

In den Städten, die an den Befragungen mitwirkten, sind in allen drei kreisfreien Städten und in 9 von 15 kreisangehörigen Städten Bezirke gebildet worden. In 7 dieser 12 Städte mit Bezirken besteht Identität zwischen den Bezirken und den früheren Gemeinden. Von den 920 Mitgliedern der Bezirksvertretungen, Bezirksausschüsse und den Ortsvorstehern in diesen Städten sind 127 gleichzeitig Ratsmitglied. Die Integration der Bezirke bzw. früheren Gemeinden in die neugebildete Gemeinde wird in den untersuchten Städten 5mal als gut gelungen und 6mal als zufriedenstellend bezeichnet. Die Frage, ob die Bürger die Möglichkeit zur politischen Betätigung in den Bezirken als Ersatz für Möglichkeiten in den früheren Gemeinden annehmen, wurde 4mal mit ja, 3mal mit allgemein nur zögernd und 4mal mit teilweise beantwortet. Reaktionen und Interesse der Zuhörer in den Sitzungen der Bezirksvertretungen wurden 5mal als größer, 4mal als gleich und 1mal als geringer als in den Ratssitzungen bezeichnet. Die Untersuchten Städte bestätigen somit eine Untersuchung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums, in der es heißt, daß die neue Bezirksverfassung ihre Probe insgesamt bestanden habe. Den Bezirksvertretungen sei es gelungen, Probleme und Wünsche kleinerer örtlicher Gemeinschaften aufzugreifen, in ihre Beratungen einfließen zu lassen und in eine Vielzahl von Vorschlägen an den Rat, die Ausschüsse und die Verwaltung umzusetzen.⁷

In der Gemeinde Netphen, die in 23 Ortschaften aufgeteilt ist, besteht aus Gründen der gewachsenen Einheit und der räumlichen Getrenntheit außer in einem Fall Identität zwischen den Ortschaften und den früheren Gemeinden. Für jede Ortschaft ist ein Ortsvorsteher bestellt

⁶ so im Ausschluß an BVerfG DVBl 1978, 436 = NJW 1978, 1967; vgl. ausführlich zum Wahlverfahren unten S.

⁷ Erfahrungsbericht des Innenministeriums S. 33; Kurzfassungen davon in Eildienst LKTNW 1978, 45; MittStGB NW 1978, 83; KPBl 1978, 292.

worden, wovon 13 gleichzeitig Ratsmitglieder sind. Auch hier ist die Verwaltung der Ansicht, daß die Integration der Ortschaften in die neue Gemeinde gut gelungen sei.

2. Hessen⁸

In beiden hessischen Gemeinden, die in die Untersuchung einbezogen waren (Marburg und Taunusstein), besteht eine Magistratsverfassung (§§ 49 ff Hess.GO).⁹ Danach tritt neben die Gemeindevertretung (in Städten: Stadtverordnetenversammlung), §§ 49 ff, ein weiteres Kollegialorgan, der Gemeindevorstand (Magistrat), §§ 65 ff Hess.GO. Er besteht aus dem Bürgermeister, dem Ersten und weiteren Beigeordneten. Der Magistrat ist die Verwaltungsbehörde der Gemeinde; er besorgt ihre Verwaltung nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung.

Nach § 81 Hess.GO können in Gemeinden durch Beschluß der Gemeindevertretung - um die Teilnahme der Bürger an der Verwaltung zu fördern - Ortsbezirke gebildet werden. Dabei sollen bestehende örtliche Gemeinschaften Berücksichtigung finden. Für jeden Ortsbezirk ist ein Ortsbeirat einzurichten. Seine Mitglieder werden von den Bürgern des Ortsbezirks gleichzeitig mit den Gemeindevertretern gewählt (§ 82 I Hess.GO). Der Ortsbeirat hat Anhörungs-, Vorschlags- und unter Umständen sogar Entscheidungsrechte auf Widerruf (§ 82 II, III Hess.GO).¹⁰

Die in beiden Städten gebildeten Stadtteile (Ortsbezirke) sind identisch mit den früher selbständigen Gemeinden. Die 18 Ortsbeiräte haben in Marburg insgesamt 94 Mitglieder, davon sind 13 gleichzeitig Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung. In Taunusstein haben die 10 Ortsbeiräte zusammen 70 Mitglieder, davon gehören 4 ebenfalls der Stadtverordnetenversammlung an. Die Bildung der Ortsbezirke wird in beiden Städten unterschiedlich beurteilt. Marburg bezeichnet die Integration der Bezirke in die Stadt als gut gelungen, Taunusstein hält sie für zufriedenstellend. In Marburg wird jedoch gleichzeitig bemängelt, daß die alten Gemeinden sich teilweise noch als

⁸ vgl. Hinkel in Hessen-Dokumentation S. 7 ff.

⁹ Pagenkopf S. 215 ff; 235 ff.

¹⁰ vgl. auch HessVGH KPBl 1977, 1066.

eigene Gemeinschaft fühlen. Nach Aussagen der Verwaltung nehmen die Bürger in beiden Städten die Möglichkeit zur Mitarbeit in den Bezirken als Ersatz für die früheren Möglichkeiten in den alten Gemeinden an.

In Taunusstein bestand bei der Bürgerbefragung Gelegenheit, diese Angaben der Verwaltung zu überprüfen. Hier haben 90,2 % der befragten Bürger schon einmal davon gehört, daß es in ihrem Ortsteil einen Ortsbeirat gibt. Diese wurden gefragt, ob sie sich dessen Aufgaben vorstellen könnten. Dabei hatte die Mehrheit (57,3 %) eine richtige Vorstellung; weitere 30,2 % hatten noch eine teilweise richtige Vorstellung, 4,9 % eine falsche und 7,6 % keine Vorstellung.

Außer denjenigen, die noch nichts von einem Ortsbeirat gehört hatten (9,8 %) und denjenigen, die keine Vorstellung von seinen Aufgaben hatten (6,9 % aller Befragten) wurde allen (somit 83,3 % aller Befragten) die Frage gestellt, ob dieser Ortsbeirat ein Ersatz für die Gemeindevertretung in ihrer früheren Gemeinde darstelle. 41,5 % antworteten hierauf mit ja, 30,4 % mit nein und 27,5 % mit "nur zum Teil". Umgerechnet auf alle Befragten ergibt dies, daß 34,6 %, also etwa ein Drittel aller Befragten der Ansicht sind, der Ortsbeirat stelle einen (vollen) Ersatz für die frühere Gemeindevertretung dar.

Alle, die angaben, von der Einrichtung Ortsbeirat schon einmal gehört zu haben (90,2 % aller Befragten), wurden gefragt, ob sie schon einmal eine Sitzung dieser Vertretung besucht haben. 58,9 % antworteten hierauf mit nein und 41,1 % mit ja. (Das sind 37,1 % aller Befragten). In einer Sitzung der früheren Gemeindevertretung waren dagegen in Taunusstein schon einmal 42,4 % aller Befragten, in einer Sitzung der neuen Stadtverordnetenversammlung nur 27,8 %.¹¹

3. Rheinland-Pfalz¹²

In Rheinland-Pfalz leitet der Bürgermeister die Gemeindeverwaltung und vertritt die Gemeinde nach außen (§ 47 RhPf. GO). Daneben hat jede Gemeinde einen oder zwei Beigeordnete (§ 50 RhPf. GO). In Städten mit zwei oder mehr hauptamtlichen Beigeordneten gelten die Be-

¹¹ vgl. auch unten S. 61 ff.

¹² ausführlich Rüschemschmidt, Diss. 1975.

stimmungen über den Stadtvorstand (§§ 57 ff RhPf.GO). Dieser tritt in gewissen Fällen an die Stelle des Bürgermeisters (§ 58 RhPf.GO).

Rheinland-Pfalz kennt eine innergemeindliche und eine zwischengemeindliche Gliederung. Innergemeindlich können Gemeinden, um das örtliche Gemeinschaftsleben zu fördern, ihr Gebiet in Ortsbezirke aufteilen (§ 74 RhPf.GO). So ist es in Bad-Neuenahr-Ahrweiler geschehen. Zwischen 1970 und 1974 gab es hier in vier Ortsbezirken Ortsbeiräte. Durch die neue Hauptsatzung wurden zum 1.4.1974 zusätzlich 4 neue Bezirke gebildet. Seitdem gibt es nur noch Ortsvorsteher, was nach § 74 III 2 RhPf.GO auch für Bezirke mit mehr als 300 Einwohner durch Regelung in der Hauptsatzung zulässig ist. Den Ortsbeiräten können "wie einem Ausschuß" (§ 75 II RhPf.GO) auf den Ortsbezirk bezogene Aufgaben übertragen werden. Die Mitglieder der Ortsbeiräte werden vom Gemeinderat aufgrund der Ergebnisse der Wahlen zum Rat im Ortsbezirk gewählt.

Neben dieser innergemeindlichen Gliederung hat Rheinland-Pfalz eine zwischengemeindliche Gliederung in Verbandsgemeinden vorgenommen (§§ 64 ff RhPf.GO).¹³ Aufmerksamkeit verdient hier ein neuer Gesetzesentwurf der Landesregierung.¹⁴ Nach § 68 des Entwurfs soll nämlich die Verbandsgemeinde die Verwaltungsgeschäfte weiterhin im Auftrag der Ortsgemeinden, aber nicht mehr im eigenen Namen, sondern jetzt auch im Namen der Ortsgemeinden führen. Dadurch soll nach der Begründung des Entwurfs¹⁵ erkennbar werden, daß die Verbandsgemeinde politisch nicht als eine Übergangsstufe zur Einheitsgemeinde angesehen wird.

Für die Einführung der Rechts- und Organisationsform der Verbandsgemeinde waren zwei Gründe maßgebend, einmal die allgemeine Siedlungsstruktur mit weithin dünn besiedelten Gebieten, zum anderen die politisch wünschenswerte Erhaltung des ehrenamtlichen Elements in der Selbstverwaltung.¹⁶ In den Verbandsgemeinden besteht ein Verbandsgemeinderat, dessen Mitglieder ebenso wie die der Ortsgemeinderäte di-

¹³ Zu den Aufgaben der Verbandsgemeinde vgl. §§ 64 Abs. 1, 67, 68 RhPf.GO.

¹⁴ Gesetzesentwurf der Landesregierung zum 2. Landesgesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 23.3.1978 (LTDrs. 8/2992).

¹⁵ LTDrs. 8/2992 S. 17.

¹⁶ so in: Ein Land gibt ein Beispiel - Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, hrsg. von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz S. 21 f.

rekt von den Bürgern gewählt werden.

Nach dem Ergebnis einer Umfrage des Innenministeriums¹⁷ können die mit jeder grundlegenden Änderung des Kommunalverfassungsrechts naturgemäß verbundenen Anlaufschwierigkeiten inzwischen weitgehend als überwunden angesehen werden. Lediglich in den ländlichen Gebieten Rhein Hessens habe sich die Bevölkerung der Ortsgemeinden noch nicht ausreichend an die Existenz von Verbandsgemeinden gewöhnt. In diesem Landesteil wurden erst nach Ablauf einer Freiwilligkeitsphase 1973 die Verbandsgemeinden eingeführt, so auch in Nieder-Olm.¹⁸ In den nördlichen Landesteilen, wo früher die preußische Amtsverfassung bestand und geeignete Voraussetzungen für einen Übergang zur Verbandsgemeinde geschaffen hatte, konnten dagegen schon 1968 die Verbandsgemeinden eingeführt werden, so z. B. in Altenkirchen.¹⁹ In beiden Fällen ergab die Lagebeurteilung durch die Verwaltungen keine wesentlichen Unterschiede. Jedenfalls wurde die Integration der Ortsgemeinden in die Verbandsgemeinde jeweils mit zufriedenstellend gekennzeichnet.

Die Meinung der befragten Ratsmitglieder wichen dagegen teilweise etwas voneinander ab. In Altenkirchen antworteten 5 Mitglieder des Verbandsgemeinderates, in Nieder-Olm 9. In beiden Fällen beurteilen die Ratsmitglieder die bürgerschaftliche Mitwirkung nach Bildung der Verbandsgemeinde tendenziell etwas schlechter als vorher. Das allgemeine Interesse und die Bereitschaft der Bürger zur Mitwirkung wird in Altenkirchen (Nieder-Olm jeweils in Klammer) nach Bildung der Verbandsgemeinde 4mal (6mal) als in etwa gleich und 1mal (3mal) als geringer bezeichnet. Chancen, Möglichkeiten und Anreiz zur Mitwirkung wurde in Altenkirchen jetzt 1mal (N-O 3mal) als größer, 2mal (3mal) als geringer bezeichnet. Zur tatsächlichen Mitwirkung nach der Bildung der Verbandsgemeinde meinte in Altenkirchen keiner (N-O 1), sie sei jetzt größer, 3 (6) hielten sie für gleich und 2 (2) waren der Ansicht, jetzt sei sie geringer. Tendenzielle Übereinstimmung herrschte schon nicht mehr bei der Frage, ob sich die Bürger inzwischen mit der Verbandsgemeinde identifizieren (Altenkirchen 2 ja, 3 teils, Nieder-Olm 2 ja, 5 teils, 2 nein). Hier zeigte sich schon die Abwei-

¹⁷ die dem in FN 14 genannten Gesetzentwurf zugrundelag, s. dort LT Drs. S. 14.

¹⁸ vgl. S. 38 FN 21.

¹⁹ vgl. S. 36 FN 14 f.

chung, die bei der Frage nach der Integration der Bürger in die Verbandsgemeinde bestätigt wurde: Altenkirchen 4 ja, 1 teils; Nieder-Olm 3 ja, 4 teils, 2 nein.

Diese Antworten erweisen den Unterschied zwischen gänzlich neuer Einrichtung und Vorbereitung der Institution "Verbandsgemeinde" durch die Amtsverfassung. Angesichts der Tatsache, daß die Verbandsgemeinde Altenkirchen schon einige Jahre länger besteht als die Verbandsgemeinde Nieder-Olm, läßt sich daraus unter Umständen aber auch die Hoffnung ableiten, daß die Bürger sich mit der Zeit an die neue Organisationsform Verbandsgemeinde gewöhnen.

In der Verbandsgemeinde Nieder-Olm wurden die Bürger nach ihrer Meinung zur Verbandsgemeinde befragt. 48,6 % der Befragten waren der Ansicht, es seien zuviel Aufgaben auf die Verbandsgemeinde übergegangen. 28,9 % hielten den Aufgabenübergang für angemessen, 3,4 % meinten, es sei zu wenig übergegangen und 19,1 % konnten dazu keine Stellungnahme abgeben. Jeder fünfte Bürger konnte sich somit unter dem Umfang und der Qualität des Aufgabenübergangs nichts vorstellen. Bei der Frage nach Kompetenz und Entscheidungsmöglichkeit des Ortsgemeinderats gaben dagegen immerhin noch 17,2 % keine Stellungnahme ab, 32,8 % meinten, der Ortsgemeinderat habe immer noch genug an wichtigen Aufgaben zu entscheiden; 50 % vertraten dagegen die Ansicht, er habe kaum noch etwas Wichtiges zu entscheiden.

4. Baden-Württemberg²⁰

In der Gemeindeordnung dieses Bundeslandes ist der Bürgermeister, der unmittelbar von den Bürgern gewählt wird (§ 45 BaWü GO), Vorsitzender des Gemeinderates und Leiter der Gemeindeverwaltung (§ 42 BaWü GO). Seine Stellvertreter sind entweder (hauptamtliche) Beigeordnete (§ 49 BaWü. GO) oder Ratsmitglieder (§ 48 BaWü. GO).

Von verschiedenen besonderen Verwaltungsformen früherer Gemeindeordnungen hat das Dritte Gesetz zur Verwaltungsreform in Baden-Württemberg vom 9.7.1974 nur noch die Einheitsgemeinde mit oder ohne Ortsschaftsverfassung (§§ 64 ff BaWü.GO) und die Verwaltungsgemeinschaft (§§ 59 ff BaWü.GO) als Gemeindeverwaltungsverband (§ 59 Satz 1, 1.Alt.)

²⁰ Schimanke, Verwaltungsreform Baden-Württemberg; Innenministerium Baden-Württemberg, Darstellung der Gemeindereform (masch.schr.)

oder als vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft (§ 59 Satz 1, 1. Alt. GO) beibehalten.²¹ Nach §§ 64 ff der BaWü.GO können in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern und in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen Gemeindebezirke (Stadtbezirke) mit Bezirksverfassung gebildet werden. In Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen kann eine Ortschaftsverfassung nach §§ 67 ff GO eingeführt werden. Die Ortschaftsverfassung schließt die Beibehaltung oder Bildung von Gemeindebezirken (§§ 64 ff GO) für andere Ortsteile nicht aus.²²

Die in die Untersuchung einbezogene Stadt Heilbronn hat nach § 64 GO Stadtbezirke gebildet. Neben dem Innenstadtbezirk der alten City stellen die fünf eingegliederten Gemeinden jeweils eigene, mit ihrer früheren Gestalt identische Stadtbezirke dar. Nur in diesen Außenbezirken sind Bezirksbeiräte (§ 64 II GO) gebildet worden. Die Mitglieder der Bezirksbeiräte werden vom Gemeinderat bestellt, wobei das Abstimmungsergebnis der letzten Wahl für den Gemeinderat berücksichtigt werden soll (§ 65 I GO). Der Bezirksbeirat hat Anhörung- und Beratungsrechte (§ 65 II GO). Für ihn gelten die Vorschriften der beratenden Ausschüsse, (§ 65 III GO) seine Sitzungen sind in der Regel nicht öffentlich (§§ 65 III, 41 III GO). Bei der Ortschaftsverfassung²³ nach §§ 67 ff GO ist auffälligster Unterschied, daß die Ortschaftsräte von den Einwohnern der Ortschaft gewählt werden (§ 69 I GO).

Neben der Einheitsgemeinde besteht in Baden-Württemberg die Rechts- und Organisationsform der Verwaltungsgemeinschaft (§§ 59 ff GO). Dies sind örtliche Verwaltungseinheiten, bei denen die Mitgliedsgemeinden ihre rechtliche Selbständigkeit behalten, und, vor allem²⁴ auf technischem Gebiet, in einer Organisationsform ähnlich einem Zweck-

²¹ vgl. Jauch S. 35

²² Kunze § 67 Rdn. 1

²³ Innenministerium BW: Bericht über die Verwaltung in den Ortschaften vom 10.1.1978 (masch.schr.). Danach gibt es in Baden-Württemberg 1111 Gemeinden. Davon haben 456 (= 41 %) die Ortschaftsverfassung für 1711 Ortschaften eingeführt. Von den 57 Gemeinden und 305 Ortschaften, die auf die Befragung des Innenministeriums antworteten, haben 77 % der Gemeinden und 50 % der Ortschaften die Ortschaftsverfassung ausdrücklich positiv beurteilt; Zusammenfassung der Umfrageergebnisse in KPBl 1978, 483.

²⁴ in § 60 I BaWü. GO werden für die Verwaltungsgemeinschaft die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit für anwendbar erklärt, soweit nichts anderes bestimmt ist.

verband zusammenarbeiten.

Man unterscheidet zwei Formen: Dort, wo eine Gemeinde der Gemeinschaft überdurchschnittliche Verwaltungskraft besitzt, nimmt sie für die anderen Gemeinden in der Form der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (§ 59 S. 1, 2. Alt. GO) verschiedene Aufgaben wahr. Hierdurch wird kein neuer Verwaltungsträger gebildet, sondern durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung die Wahrnehmung der Aufgaben der kleineren Gemeinde der größeren übertragen. Diese Form erschien für die vorliegende Untersuchung nicht geeignet, da sie eher einer Vorstufe zur Eingemeindung gleichkommt. Zudem handelt es sich hier nicht um einen Zusammenschluß vergleichbarer Gemeinden, so daß die Vergleichbarkeit mit den anderen Verwaltungseinheiten in der Bürgerbefragung nicht gegeben war.

Dagegen vereint die andere Form, der Gemeindeverwaltungsverband, (§ 59 S. 1, 1. Alt. GO) Gemeinden mit etwa gleich starker Verwaltungskraft, die bestimmte Aufgaben gemeinsam wahrnehmen, wobei die Dachorganisation als selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts einen weiteren Verwaltungsträger mit getrenntem Haushalt und getrenntem Rechnungsabschluß darstellt. In diesem Verband wird eine sog. Verbandsversammlung gebildet, die aus den Bürgermeistern und mindestens einem weiteren Vertreter jeder Mitgliedsgemeinde besteht. Diese weiteren Vertreter werden von den Gemeinderäten der Mitgliedsgemeinden aus ihrer Mitte gewählt und in die Versammlung entsandt (§ 60 III GO). Der Verband hat grundsätzlich beratende Funktion (§ 61 I GO). Man unterscheidet sog. Erledigungsaufgaben (§ 61 III GO), die der Verband nach den Sachentscheidungen der beteiligten Gemeinden zentral in deren Namen erledigt und sog. Erfüllungsaufgaben (§ 61 IV GO), die er in eigener Zuständigkeit anstelle seiner Mitgliedsgemeinden ausführt.

Im Gemeindeverwaltungsverband Schönau bei Heidelberg, dessen Verbandsversammlung aus 16 Mitgliedern der 4 beteiligten Gemeinden besteht, wurde eine Bürgerbefragung durchgeführt. 81,4 % aller Befragten hatten schon einmal von diesem Verband gehört. Davon gaben wiederum 38,0 % an, sich für seine Aufgaben zu interessieren, 25,1 % interessierten sich nicht dafür. 61 % aller Befragten erklärten, vom Verband gehört zu haben und sich zumindest auch teilweise für seine Aufgaben zu interessieren. Von diesen 61 % konten 66,4 % (40,5 % aller Befragten) die Aufgaben des Verbandes richtig und weitere 18,0 % (11,0 % aller Befragten) die Aufgaben teilweise richtig

angeben. Die Gesamtheit derjenigen, die noch nichts vom Verband gehört haben, sich nicht für seine Aufgaben interessieren, sowie eine falsche oder gar keine Vorstellung von seinen Aufgaben hatten, betrug 48,5 % aller Befragten.

Nach den übrigen Ergebnissen und dem Eindruck des Verfassers aus persönlichen Gesprächen mit den Bürgermeistern liegt die Zahl derer, die vom Verband so gut wie nichts merken, noch weitaus höher. Es wurde berichtet, der Verband sei nur verwaltungstechnischer Art. Ein direkter, unmittelbarer Bezug des Bürgers sei nicht zum Verband, sondern nach wie vor nur zu den Mitgliedsgemeinden vorhanden. In Sitzungen der Verbandsversammlung kämen so gut wie keine Zuhörer, allenfalls Gemeinderatsmitglieder.

Diese Einschätzung offenbarte sich auch in den weiteren Antworten der Bürger. 34,5 % wußten keine Antwort dazu, ob zuviel oder zu wenig Aufgaben auf den Verband übergegangen seien (bei 30,5 % "zu viel", 32,6 % "angemessen" und 2,4 % "zu wenig"). Die Frage nach der Entscheidungszuständigkeit des Rates bewirkte hier offenbar eine plastischere Vorstellung, denn insoweit wußten nur 21,9 % nicht, ob der Rat immer noch genug an wichtigen Aufgaben zu entscheiden habe (so 70,0 %) oder ob er kaum noch etwas Wichtiges zu entscheiden habe (so 8,1 %). Bei der Frage nach der Zahl der Mitgliedsgemeinden und der räumlichen Ausdehnung des Verbandes konnten sich 27,2 % aller Befragten kein Urteil bilden (9,0 % hielten ihn für zu groß, 1,4 % waren der Ansicht, er sei zu klein und 62,4 % meinten, er sei etwa in der richtigen Größe). Die große Quote bei allen Fragen für die Alternative "weiß nicht" zeigt, daß es hier an einem direkten Bezug zum Verband deutlich fehlt und man sich zu allen damit im Zusammenhang stehenden Fragen noch recht wenig Gedanken gemacht hat.

II. Allgemeine Beurteilung der Neugliederungsmaßnahmen²⁵

Die Vor- und Nachteile der Neugliederungsmaßnahmen insgesamt werden bei den einzelnen Betroffenen recht unterschiedlich empfunden. Bei

²⁵ zu Einstellungen der Bürger vor und während der Reform s. Ronneberger, Verwaltung und Öffentlichkeit S. 32 ff; Walchshöfer, Diss.; Conrady, Der Landkreis 1973, 76; Wehling in Wehling S. 25 FN 51.

der Pressebefragung kreuzten 8 von 15 Vertretern der Lokalzeitungen in 10 Städten²⁶ bei der Frage nach der Einstellung zur Neugliederung die Alternative an, man habe resigniert und sich damit abgefunden. Von 64 Ratsmitgliedern in den gleichen Städten meinten 13, (20,3 %) die Neugliederung in ihrer Gemeinde sei notwendig gewesen und gut gelungen. 19 (29,7 %) waren der Ansicht, sie habe insgesamt mehr Vorteile gebracht, 29 (45,3 %) meinten, Vor- und Nachteile seien in etwa gleich, 6 (9,4 %), sie habe insgesamt mehr Nachteile gebracht und 3 bezeichneten sie als nicht notwendig und schlecht (4,7%). Fast die Hälfte ist danach unentschieden, der größere Teil der anderen Hälfte sieht dagegen mehr Vor- als Nachteile.

Von den Bürgern antworteten auf die Frage, ob für sie persönlich die Neugliederung mehr Vor- oder Nachteile gebracht habe, 8,5 % aller Befragten, nur Nachteile und 23,7 % überwiegend Nachteile, insgesamt also 32,2 % negativ. 16,1 % antworteten mit Nachteile und Vorteile und 43,9 % (!) bemerkten weder Vor- noch Nachteile für sich. Insgesamt unentschieden blieben somit 60 %. 4,7 % sahen überwiegend Vorteile und 1,1 % (9 Personen von insgesamt 829) nur Vorteile, insgesamt also 5,8 % positive Wertung.

Zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten gab es hier bemerkenswerte Unterschiede. In Taunusstein lag der höchste Anteil derjenigen mit negativer Wertung (43,4 %) und der geringste Anteil derjenigen, die weder Vor- noch Nachteile sahen (31,2 %). Netphen zeigte den geringsten Anteil mit positiver Wertung (1,9 %) und einen überdurchschnittlich hohen, aber nicht den höchsten, Anteil mit negativer Wertung (36,2 %). Die beiden Verbände zeigten klar, daß hier die Nachteile wegen des geringeren direkten Bezuges des Bürgers zur neuen Einheit nicht so gravierend empfunden werden. Dennoch zeigte Nieder-Olm mit 31,8 % eine hohe negative Wertung, die wohl aus der rheinhessischen Verärgerung über die Verbandsgemeinden entstanden ist, aber gleichzeitig auch die höchste positive Wertung mit 8,4 %. In Schönau gab es insgesamt nur 14,0 %, die negativ votierten. Hier liegt der höchste Anteil derer, die weder Vor- noch Nachteile bemerkten (55, 2 %).

²⁶ die neun Städte der Grunduntersuchung (s. o. S.34ff) einschließlich der Verbandsgemeinde Nieder-Olm.

§ 6 Äußeres Erscheinungsbild der Organisations- und Artikulationsformen politischer Betätigung in der repräsentativ-demokratischen Gemeindeverfassung

I. Der Rat¹

1. Binnenstruktur

Durch die Schaffung größerer Einheiten im Zuge der Territorialreform sind viele Gemeindevertretungen (Räte) in den eingemeindeten Gemeinden aufgelöst worden. Dadurch sind unzählige institutionalisierte Möglichkeiten zur politischen Diskussion und Erörterung der örtlichen Probleme weggefallen. Gleichzeitig hat dies eine erhebliche Verringerung der Gesamtzahl der Ratsmitglieder, mithin einen quantitativen Verlust an demokratischer Substanz mit sich gebracht.² Beispielsweise ist in Münster, wo früher 10 Räte mit insgesamt 232 Mitgliedern waren, heute nur noch ein Rat mit 67 Mitgliedern vorhanden (= 29 %). In Marburg steht ein Rat mit 59 Mitgliedern für früher 19 Räte mit 302 Mitgliedern (= 20 %). Der Rat von Netphen hat heute 39 Mitglieder und ersetzt 24 Räte mit 204 Mitgliedern (= 19 %).

In den neuen Mitgliederzahlen ist die Erhöhung der Ratsmandate³ nach der Territorialreform bereits enthalten. Durch die Einführung von Repräsentationsorganen in Untereinheiten⁴ konnte der Mandatsverlust insgesamt ebenfalls etwas gemindert werden. So führen die 114 Mitglieder der Bezirksvertretungen in Münster zu einer Erhöhung der Repräsentantenzahl im Stadtgebiet auf 78 % im Vergleich zur Gesamtzahl vor der Reform. Die 94 Ortsbeiratsmitglieder in Marburg bewirken eine Erhöhung von 20 % auf 51 % der früher in Repräsentationsorganen tätigen Bürger. In Netphen entfällt ein solcher Ausgleich ganz, da hier nur Ortsvorsteher gewählt wurden. Aber auch in den beiden anderen Städten ist neben dem nur teilweisen Ausgleich zu beachten, daß es

¹ ausführliche Literaturhinweise bei Schäfer/Volger Afk 1977, 68

² Allein in Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der Mandatsträger in den Vertretungskörperschaften der Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden zwischen 1964 und 1975 von 33.513 auf 17.172 zurückgegangen, vgl. Frey in Frey S. 97, 134 und weitere Nachweise oben auf S. 3, FN 13.

³ dazu s. unten S. 160 ff.

⁴ dazu s. unten S. 162 ff.

sich bei der heutigen Gesamtzahl um Mitglieder unterschiedlicher Vertretungsorgane mit sehr unterschiedlichen Kompetenzen handelt. Inso- weit trägt dieses Gesamtbild.

Die eingegliederten Gebiete haben einen großen Verlust an Mandatsträgern erleiden müssen. Statt früher durch selbständige Räte werden sie heute nur noch durch eine unterschiedliche Zahl von Ratsmitgliedern im Rat der Gesamtstadt repräsentiert. So stehen in Münster heute 22 Ratsmitglieder aus den eingegliederten Gebieten für früher 181 (12 %), in Duisburg sind es 28 statt früher 201 (14 %). Die untersuchten Mittelstädte bestätigen diese Zahlen. Hier sind statt früher 1052 Ratsmitglieder heute nur noch 204 (19 %) vorhanden. Dagegen sind sie im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung der neuen Stadt sehr gut, um nicht zu sagen überrepräsentiert. Die genannten 22 Ratsmitglieder in Münster (33 % aller Ratsmitglieder) vertreten 24 % der Gesamtbevölkerung. Die 28 Ratsmitglieder in Duisburg (34 % aller Ratsmitglieder) vertreten 28,5 % der Gesamtbevölkerung. In den Mittelstädten betragen die Ratsmitglieder aus den eingegliederten Teilen 35 % des Rates, dagegen beträgt der Anteil an der Gesamtbevölkerung nur 28 %. Diese Überrepräsentanz der eingegliederten Gebiete⁵ mag wohl eine Art "Versöhnungsgeschenk" nach der Eingemeindung sein, dessen Aufrechterhaltung für die Zukunft fraglich erscheint.

Durch die Neugliederung haben sich Verschiebungen in der Zusammensetzung⁶ der Vertretungskörperschaften ergeben, die dazu führen, daß heute noch weniger als vor der Reform eine spiegelbildliche Zusammensetzung entsprechend dem Aufbau der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter oder Sozialstruktur vorliegt. Dies ist ein wichtiger Ansatzpunkt für das oftmals beklagte Repräsentationsdefizit, das mangelnde Vertretungsbewußtsein der Bürger und die fehlende Artikulation⁷ einiger Berufsgruppen und Schichten im Rat. Der Anteil der Frauen⁸ hat sich nach der Gebietsreform vergrößert,⁹ ist aber noch weit von dem Verhältnis der

⁵ zu ihrer Bedeutung und Gefahr vgl. S. 84 f.

⁶ Naßmacher ZParl 1973, 550, 552; Klüber KonWirtsch 1976, 115, 116; s. a. Eildienst StT NW Folge 13 vom 7.7.1977 S. 26; zum Vergleich die Situation vor 20 Jahren bei Linkermann, Diss. S. 121 und Anhang.

⁷ Frey/Naßmacher Afk 1975, 195, 198, 205.

⁸ vgl. Demo 1977, 1065; Der Städtetag 1973, 358 ff; 1975, 335 ff.

⁹ in Netphen ist keine Frau im Rat, in Altenkirchen eine, in Bad Neuenahr-Ahrweiler 2 Frauen (6 %), in Taunusstein 5 (13,5 %), in Münster, Duisburg und Viersen jeweils 10 %, in Heilbronn 15 % und in Marburg 17 %; in den untersuchten Mittelstädten im Schnitt 8 %.

Geschlechter in der Bevölkerung entfernt. Dabei nimmt mit der Größe der Stadt der Anteil der Frauen zu.¹⁰ Altermäßig dominiert heute die Gruppe der 40 - 50-jährigen.¹¹ Erst wenn eine gewisse materielle Sicherheit, ausgedrückt durch die Stellung im Berufsleben erreicht ist, scheint daher in der Regel das Bedürfnis nach dieser sozialen Anerkennung durch Ausübung eines Ehrenamtes in und für die Gemeinschaft zu entstehen. Jedoch ist generell durch die Reform eine Verjüngung¹² der Ratsmitglieder eingetreten, wovon insbesondere die über 60-jährigen betroffen wurden.¹³ Betrachtet man die Zusammensetzung des Rates nach der Stellung der Ratsmitglieder im Beruf,¹⁴ so drängt sich zuallererst die deutliche Zunahme der Angestellten und Beamten durch die Reform auf. Sie haben zusammen einen Anteil von über 50 %¹⁵ und sind damit im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Bevölkerung stark überrepräsentiert. Noch deutlicher überrepräsentiert sind die Selbständigen,¹⁶ obwohl ihr Anteil nach der Reform zurückgegangen ist. Hier spielt wohl die über kurz oder lang erwartete materielle Gratifikation eine Rolle bei ihrer Motivation für die Rats Tätigkeit.¹⁷ Abgenommen haben auch die Gruppen der Arbeiter und Landwirte. Dabei ist die Arbeiterschaft heute am deutlichsten unterrepräsentiert.¹⁸ Dies bestätigt andere Untersuchungen, wonach das kommunalpolitische Interesse und Engagement sehr stark von der Schichtzugehörigkeit bestimmt wird.¹⁹

¹⁰ vgl. Demo 1977, 1065 und Beilage H (Hessen) S. 41 in Der Landkreis 12/1977, wonach in den Gemeindevertretungen kleiner Gemeinden in Hessen 6,5 % Frauen sind, in den Stadtverordnetenversammlungen kreisangehöriger Städte 9,3 % und den kreisfreien Städten 15,9 %.

¹¹ in den ausgewählten Städten sind dies 35,6 %, in den Mittelstädten sogar 38,8 % aller Ratsmitglieder, vgl. auch Naßmacher ZParl 1973, 550, 552 f.

¹² besonders auffällig in Münster und Moers.

¹³ so ist z. B. in Moers der Anteil der über 60-jährigen um über die Hälfte gesunken.

¹⁴ dazu s. die Nachweise in FN 10 und Weber H.G. in Festschrift Voit S. 229, 232; Holler/Naßmacher in Frey S. 141, 145.

¹⁵ in den ausgewählten Städten mit ganz unterschiedlicher Struktur zusammen 56,1 %, in den Mittelstädten 57,8 %.

¹⁶ 24-25 % der Ratsmitglieder.

¹⁷ so Buse in von Alemann S. 55 f.

¹⁸ in den ausgewählten Städten zusammen 6,5 %, in den Mittelstädten 11 % der Ratsmitglieder.

¹⁹ Buse in von Alemann S. 47,51; hier war auch das geringste Interesse und Bereitschaft zur Beantwortung der Fragen bei den Interviews gegeben.

Diese Umschichtungen des Repräsentationspotentials²⁰ durch die Reform sind durch Neurekrutierungen von etwa der Hälfte der Mandatsträger entstanden. So waren in 8 Städten der Grunduntersuchung von 388 Mitgliedern der neuen Räte nur 179 schon Ratsmitglieder in der letzten Periode vor der Neugliederung (46 %). In 14 Mittelstädten waren es 390 von 728 (54 %). Insofern hat die Neugewinnung von Mandatsträgern die Auffassung bestätigt, nach der die Konzentration der Räte auf große Gemeinden auch die Auswahlmöglichkeit an kommunalpolitisch interessierten Bürgern erhöht.²¹ Gleichwohl hat dies nur für einige Gruppen Vorteile gebracht.

Die Frage, worauf diese strukturelle Verschiebung und Neurekrutierung des Personals beruhte, kann nicht vollständig beantwortet werden. Es mag Resignation, fehlendes Interesse, Furcht vor Überforderung²² oder einfach Zeitmangel²³ sein. Wahrscheinlicher ist jedoch, daß die neuen Aufgaben reizvoller empfunden wurden, ein schärferer Ausleseprozeß einsetzte und hier gewisse Kandidaten wegen ihrer besseren Qualifikation den Vorzug erhielten.²⁴ So scheinen insbesondere Beamte und Angestellte aufgrund ihrer Sachkenntnis, ihrer Zeit und dem gleichzeitigen Interesse ihres Arbeitgebers an der Ratstätigkeit Vorteile gehabt zu haben. Es bleibt offen, ob damit im Ergebnis auch bessere Arbeit auf der Basis der Repräsentation geleistet wird. Dafür spricht einerseits das Spezialwissen. Andererseits fördert Expertentum den Trend zur Bürokratisierung und Verrechtlichung. Dagegen erleidet die unmittelbare Nähe vom Volk und der unmittelbare Bezug zu seinen Gruppen mit deren spezifischen Problemen, mithin die Eigenschaft als Volksvertreter, Verluste.

Im politischen Raum ist durch die Territorialreform eine starke Zunahme der politischen Parteien eingetreten. In den kleinen Gemeinden, in denen häufig noch Mehrheitswahlrecht²⁵ herrschte, war die Tätigkeit der Parteien überflüssig. Wahrscheinlich waren diese Gemeinden auch für die Parteien gar nicht interessant. Die Entwicklung ging da-

²⁰ insofern unrichtig Krabs, Das Rathaus 1974, 73, 76.

²¹ Hinkel in Hessen-Dokumentation S. 29.

²² so u. U. bei den älteren Kandidaten.

²³ so sicher bei den Selbständigen.

²⁴ Krabs, Das Rathaus 1974, 73, 76; Holler/Naßmacher B 4/1976 S. 22; Seidl BayBgm April 1978, 15.

²⁵ nach § 23 KWG RhPf. war dies in den kleinen Gemeinden im Bereich von Bad Neuenahr-Ahrweiler und in den Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Altenkirchen der Fall.

bei vor allem zu Lasten der sog. Rathausparteien oder freien Wählergruppen,²⁶ der politischen Gruppierungen auf rein örtlicher Ebene. So waren in den früheren Räten im Bereich der Stadt Marburg 53 % parteilos. Im heutigen Rat sind alle Mitglieder parteigebunden. In Heilbronn ist in diesem Verhältnis ein Rückgang von 23 % auf 7 % zu verzeichnen. Im Rat der Verbandsgemeinde Altenkirchen sind 94 % der Mitglieder parteigebunden, in den Räten der Ortsgemeinden insgesamt nur 10 %.²⁷

Dieses verstärkte Eindringen der Parteien in den kommunalen Raum²⁸ im Zuge der Territorialreform gibt zum Nachdenken Anlaß. Die kommunale Selbstverwaltung lebte nicht zuletzt von Originalität und Unterschiedlichkeit²⁹ der Problemlösungen der freien Wählergruppen. Hier fanden auch solche Bürger Betätigungsmöglichkeiten, die sich nicht auf eine allgemeine, oftmals von ideologisch vorbelasteten Grundsatzprogrammen bestimmte, Parteienrichtung festlegen lassen wollten. So konnte die spezielle Orts- und Problemkenntnis dieser Bürger hervorragend genutzt werden. Die Parteien geraten dagegen nur allzu leicht in die Gefahr einer vertikalen Politikverflechtung,³⁰ die letztlich eine Einengung des kommunalen Handlungsspielraums³¹ zur Folge hat.

2. Sitzungen und Arbeitsweise des Rates

a) Häufigkeit der Sitzungen

Durch die Verringerung der Räte sind gleichzeitig viele Ratssitzungen als institutionalisierte Gelegenheiten zur Problemerkörterung, zum Meinungsaustausch und zur Diskussion über den Bürger unmittelbar tangierende örtliche Probleme weggefallen.³² Zwar waren diese Diskussionen in den kleinen Räten nicht immer sehr produktiv. Je-

²⁶ dazu BVerfGE 11, 266 und 351; Gönnerwein S. 250 ff; Ziebill, Politische Parteien S. 57 f; Grundmann, Die Rathausparteien 1960; Kaack in Rausch/Stammen 1973 S. 135; Stern BK Art. 28 Rdn. 59.

²⁷ vgl. noch Müller E., Bürgerinformation S. 101; Knemeyer BayBgm Juli 1975, 37, 39; Wehling in Wehling S. 26 FN 56.

²⁸ Knemeyer BayBgm Juli 1975, 37, 39, und ders. in Festschrift für Küchenhoff S. 557 ff, 563, 571.

²⁹ Forsthoff, Lehrbuch S. 537 weist auf die Versachlichung durch die freien Wählergruppen hin.

³⁰ vgl. dazu z. B. Tillmann in Frey S. 66 ff.

³¹ ausführlich unten S. 133 ff.

doch konnte sich hier der Bürger einen direkten Eindruck vom Zustandekommen den Entscheidungen seiner Gemeinschaft verschaffen. Hier konnte er aktive, lebendige Demokratie direkt und unmittelbar erleben. Obwohl die neuen Großgemeinden mindestens genau so viele Ratssitzungen anbieten wie seine alte Gemeinde, ist dort der Besuch nicht nur wegen des weiteren Weges weniger wahrscheinlich.³³ Ebenso sind die Kenntnis der Handelnden, die Vertrautheit mit den Tagesordnungspunkten und das Interesse hieran geringer. In den Sitzungen dieser neuen Gemeinden erfolgt durchweg eine Straffung und Konzentration der Tagesordnung. Dadurch wird die Ratstätigkeit effektiver, aber dem Bürger weniger verständlich. Die Ratssitzungen finden in den meisten neugegliederten Städten im Zentrum der neuen Gemeinde statt. Eine Verteilung der Sitzungen auf die Ortsteile würde hier die Bedeutung der Ortsteile stärken, dort unter Umständen das kommunale Leben anregen und dem Bürger durch die geringere Entfernung einen zusätzlichen Anreiz für seinen Besuch geben.

b) Der Besuch der Sitzungen

Der Besuch der Sitzungen ist recht unterschiedlich, auch innerhalb der einzelnen Städte. Nach schriftlich und mündlich kundgetaner Meinung der Verwaltungen ist er in der Regel abhängig von den behandelten Themen und der dadurch gegebenen, bzw. subjektiv empfundenen Betroffenheit. Der Sitzungsbesuch ist auch in den Jahren nach der Neugliederung in etwa gleich geblieben. Themen, die mit der Neugliederung in Zusammenhang standen, zogen unmittelbar nach der Reform in 15 von 24 Städten mehr als die normale Zuschauerzahl an. 7 dieser Städte bemerkten in den Jahren danach ein nachlassendes Interesse an diesen Fragen. Verhalten und Reaktionen der Zuschauer sind, was auch die Befragung der Ratsmitglieder bestätigte, schwerlich zu verallgemeinern. Wenn in Ausnahmefällen von auffälligem oder interessiertem Verhalten gesprochen wurde, so hatte wohl jeder eine bestimmte Person und Situation im Auge. Das allgemein beobachtete ruhige Verhalten kann einmal daher rühren, daß Bürgermeister und Ratsmitglieder nicht gern interne Schwierigkeiten nach außen ausplaudern, andererseits aber auch

³² vgl. auch Jauch S. 92

³³ Nachweise sogleich S. 62 und oben S. 48

Zuschauer in Ratssitzungen nicht viele Möglichkeiten haben, auffällige Reaktionen zu zeigen, da sie in die passive Rolle des Zuschauers gedrängt sind.

Die anhand der Bürgerbefragungen ermittelten Besucherzahlen in den Räten der alten und der neuen Gemeinden offenbaren interessante Entwicklungen. Den alten Rat der Gemeinde vor der Zusammenlegung hatten in Taunusstein 42,4 % aller Befragten besucht, in Netphen nur 21,0 %. Den Ortsgemeinderat hatten in der Verbandsgemeinde Nieder-Olm 27,9 % aller Befragten schon einmal besucht; dabei waren 22,5 % der Befragten in einer solchen Sitzung, bevor es die Verbandsgemeinde gab; nach Gründung der Verbandsgemeinde hatten sich nur noch 12,7 % aller Befragten für den neu gebildeten Verbandsgemeinderat interessiert. Dem fortbestehenden Gemeinderat im Gemeindeverwaltungsverband Schönau hatten 37,6 % der dortigen Befragten einen Besuch abgestattet. Der Durchschnittswert, der wegen der großen Unterschiede nur mit Bedenken Aussagekraft hat, liegt für alle Gemeinden bei 32 %. Nach der Zusammenlegung hatten den Rat der neugebildeten Gemeinde in Taunusstein 27,8 % der Befragten besucht, in Netphen 13,8 %. Den Verbandsgemeinderat in Nieder-Olm besuchten hingegen erst 6,9 %, eine Sitzung der Verbandsversammlung, das Beschlußorgan des Gemeindeverwaltungsverbandes (§ 60 I BadWürtt. GO iVm § 13 BadWürtt. GKZ), gar nur 4,3 %. Nimmt man die Besucherzahl der "alten" Räte, so sieht die Reihenfolge des Interesses an Ratssitzungen so aus: Taunusstein, Schönau, Nieder-Olm, Netphen. Vergleicht man die Besucherzahlen alt - neu, so sieht man, daß in den Einheitsgemeinden Taunusstein und Netphen die Besucherzahl des neuen Rates jeweils fast genau 2/3 der Besucherzahl des alten Rates beträgt. Das gleiche Verhältnis beträgt in Nieder-Olm nur 1/4, in Schönau gar nur 1/9.

Daraus läßt sich einmal generell feststellen, daß die Zahl der Besucher in den Sitzungen der Vertretungskörperschaften der neugebildeten Einheiten diejenige bei den Räten der alten Gemeinden noch nicht erreicht hat. Die Unterschiede in den Verhältnissen rühren einmal daher, daß die "rechtliche Klammer" von Verbandsgemeinde und Gemeindeverwaltungsverband nicht so stark ist wie die der Einheitsgemeinde, was Folgen für die Verbindlichkeit und die Auswirkungen der Beschlüsse der Vertretungskörperschaften dieser Einheiten und damit gleichzeitig für das Interesse an ihrer Arbeit hat. Zum anderen bestehen in Nieder-Olm und Schönau jeweils noch die alten (Orts)Gemeinderäte fort, die

mit ihren eigenen Kompetenzen von der Arbeit der neuen Vertretungskörperschaften ablenken. Nicht in dieses Bild passen jedoch die Ortsbeiräte von Taunusstein, die trotz Fehlens dieser Institution in Netphen nicht hindern, daß der Rat von Taunusstein doppelt so viel Besucher anzieht wie der von Netphen. Dennoch kann dies die genannten Gründe nicht entkräften, da hierfür andere Erscheinungen ursächlich sind, die beim folgenden Vergleich aufgezeigt werden.

Das Gefälle, das sich in den Verhältnissen der Besucherzahlen alt - neu zwischen den Einheitsgemeinden und den Verbandslösungen zeigte (2/3, 2/3, 1/4, 1/9), ist natürlich ebenfalls bei den Besucherzahlen der neuen Vertretungskörperschaften vorhanden. Nur ermöglichen die letzteren Werte noch eine weitere Differenzierung zwischen Taunusstein und Netphen, die beide ein Verhältnis von 2/3 aufwiesen. In Taunusstein hatten 27,8 % den neuen Rat besucht, in Netphen nur 13,8 %, also fast genau die Hälfte. Dieser Unterschied zwischen den beiden Einheitsgemeinden erstaunt um so mehr, als er sich kontinuierlich an mehreren Erscheinungen durch den ganzen Fragebogen verfolgen läßt, mit der Folge, daß die "Gesamtpartizipationsmenge" in Taunusstein in der Regel erheblich größer ist als in Netphen. Er erregt um so mehr Verwunderung, als einerseits in Netphen keine Ortsbeiräte bestehen wie in Taunusstein, andererseits hier zu erwarten war, daß der Boden für den neuen Rat der Einheitsgemeinde durch die Amtsvertretung im früheren Amt vorbereitet wäre.

Für diesen Unterschied lassen sich aber mehrere interessante Gründe finden: Taunusstein wurde aus 10, Netphen aus 24 Gemeinden gebildet. Das Gemeindegebiet von Taunusstein umfaßt 67 qkm, das von Netphen 137 qkm. Die Entfernung zum Zentrum, in dem die Sitzungen stattfinden, kann daher ein Motivationshemmnis sein. Daneben scheint die Sozialstruktur Einfluß auf das politische Interesse zu haben.³⁴ Unter den nach dem Quota-Verfahren befragten Personen befanden sich in Taunusstein 15,1 % Arbeiter, in Netphen dagegen 31,4 %. In Taunusstein antworteten Beamte/Angestellte in Höhe von 30,3 %, in Netphen 22,4 %. In Taunusstein waren unter den Befragten 7,3 % Selbständige, in Netphen nur 4,8 %. Taunusstein dient als Wohn- und Schlafstadt für die durch Dienstleistungsgewerbe, Beamte und Angestellte gekennzeichnete Stadt

³⁴ vgl. auch Buse in von Alemann S. 47

Wiesbaden. In Netphen wohnen viele Industriearbeiter, die in Siegen ihre Beschäftigung finden. Auch die Altersstruktur scheint nicht ohne Einfluß geblieben zu sein, wenn man davon ausgeht, daß jüngere Leute eher zum politischen Engagement bereit sind als ältere, denn in Taunusstein waren 52,2 % der Befragten zwischen 18 und 45, in Netphen nur 40,5 %.

Danach lassen sich für das politische Engagement allgemein, zumindest aber für die Motivation zum Besuch von Ratssitzungen, vier Variablen bzw. Einflußfaktoren ableiten: 1) flächenmäßige Ausdehnung der Gemeinde bzw. Entfernung zum Zentrum; 2) Rechts- und Organisationsform der Verwaltungseinheit und Fortbestehen eines anderen Repräsentationsorgans; 3) Sozialstruktur; 4) Altersstruktur.

Als Grund des Sitzungsbesuchs wird von 40,2 % der befragten Bürger Betroffenheit durch einen Punkt der Tagesordnung angegeben. 56,9 % hatten dagegen nur allgemeines Interesse an der Tagesordnung und 5,9 % wollten nur mal sehen, wie so eine Sitzung abläuft. Die eigene Betroffenheit als Motivation lag extrem hoch in Netphen (55,2 %), am niedrigsten dagegen in Taunusstein (35,1 %). Konsequenterweise sind dort die anderen beiden Werte (allgemeines Interesse an der Tagesordnung 63,1 % und allgemeines Interesse am Sitzungsablauf 10,5 %) am höchsten.

Die Tatsache, daß in Netphen vergleichsweise wenig Interesse an Ratssitzungen besteht und das auch hauptsächlich nur bei eigener Betroffenheit, andererseits der außergewöhnlich hohe Besuch in Taunusstein sich weitgehend unabhängig von eigener Betroffenheit darstellt, führt zu folgender weiteren These:³⁵ Hohes Interesse an Ratssitzungen ist weitgehend unabhängig von eigener Betroffenheit, andererseits kann durch allgemeine Betroffenheit allein ohne den allgemeinen politischen Hintergrund keine hohe Teilnahmequote hervorgerufen werden. Entweder ist grundsätzlich politisches Interesse an Ratssitzungen vorhanden oder aber auch eigene Betroffenheit kann das mangelnde Interesse nicht wesentlich in die Höhe treiben.

³⁵ die insofern der Beobachtung der Verwaltungen (oben S.61), die nur eine Steigerung der Besucherzahl bei eigener Betroffenheit erkannten, widerspricht.

c) Die Gestaltung der Sitzungen

Die Sitzungen in den besuchten Gemeinden wurden in der Regel im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung gut vorbereitet und angekündigt. Hier hatten größere Gemeinden durch ein eigenes Presseamt Vorteile und konnten besonderen Service anbieten. Dennoch ist der Besuch der Sitzungen nach dem Eindruck des Verfassers aufgrund des Sitzungsablaufs nicht geeignet, zu einem erneuten Besuch anzuregen. Diese Aussage gilt verstärkt, je größer die Gemeinde und damit der Tätigkeitskreis des Rates ist. Hierfür ist der viel zu schnelle Ablauf einer Unmenge von Tagesordnungspunkten verantwortlich, der nur Unverständlichkeit erregt. Da die Vorberatung und Entscheidung schon in Ausschüssen und Fraktionen getroffen wurde, fehlt jegliche Diskussion und Auseinandersetzung zu den einzelnen Punkten sachlicher Art und wird auf eine reine Akklamation beschränkt. Lediglich Schaufensterreden und parteipolitische polemische Auseinandersetzungen ergänzen die Abstimmung. Dadurch enthält die Sitzung einen negativen Show-Beigeschmack, der den Eindruck vermittelt, alles sei sowieso schon vorher entschieden und es werde nun nur noch der Form halber nach vorausgegangenem pflichtgemäßen Palaver für die Öffentlichkeit noch einmal die Entscheidung "nachgespielt."³⁶ Solche Erscheinungen können das Vertrauen in die Arbeit des Rates sicher nicht stärken, zumal dann, wenn die Öffentlichkeit nur Zugang zu Ratssitzungen und nicht auch zu Sitzungen anderer Gremien hat.

d) Die allgemeine Arbeit des Rates

Die allgemeine Arbeit des Rates ist durch das Verhältnis zur Verwaltung und deren Informationsvorsprung,³⁷ bedingt durch einen größeren Apparat, mehr Zeit- und Sachkenntnis, sehr beschränkt. Das einzelne Ratsmitglied kann da in Anbetracht seiner ehrenamtlichen Tätigkeit nur sehr schwer seiner Aufgabe der Lenkung und Kontrolle nachkommen.

³⁶ Daß die Beobachtungen des Verfassers keine Einzelercheinungen darstellen, zeigen Berichte von Praktikern in: Dokumentation KPV der CDU NW von Otto S. 59 und Stommel S. 112 f.

³⁷ Nachweise S. 30, FN 28; weiterhin von Loebell in KPV NW S. 51; Krummiek, Demo 1975, 645.

Hieran wird es vor allem durch das ihm zur Verfügung stehende Zeitbudget³⁸ gehindert.

Für die vorliegende Untersuchung war die Arbeitsweise des Rates nur insoweit interessant, als sie mit der Rolle des Bürgers nach der Reform in Zusammenhang stand. Danach wurden Informationsfahrten und Ortsbesichtigungen einer näheren Untersuchung unterzogen. Nur etwa ein Drittel der befragten Ratsmitglieder bejahten solche allgemeinen Ortsbegehungen des Rates abgesehen von konkreten Anlässen. Etwa 2/3 bejahten dagegen solche Fahrten der eigenen Fraktion und häufigere eigene Fahrten durch das Gemeindegebiet wollten sogar 89 % zu Informationszwecken durchgeführt haben. Sicherlich werden in Gemeinden mit flächenmäßig großer Ausdehnung immer mehr solcher Fahrten unterbleiben müssen.

3. Einfluß der Territorialreform auf die Wahlen³⁹ zur Gemeindevertretung

Die Daten für die Veränderung der Stimmenanteile bei den Kommunalwahlen auf Länderebene sind ebenso wie die Ergebnisse der Landtagswahlen nicht zu einer Aussage über den Einfluß der Reform auf das Wahlverhalten geeignet. In Anbetracht des großen zeitlichen Abstandes dieser für das ganze Land geltenden Daten der Kommunalwahlen vor (1961) und nach (1975) der Reform zu konkreten Reformmaßnahmen sind zu viele Nivellierungen bei einer solchen Gesamtschau möglich.

Daher haben nur die konkreten Ergebnisse der einzelnen Städte für die Kommunalwahlen unmittelbar vor und nach der Reform, durch die diese Stadt betroffen wurde, wirklich Aussagekraft. Um eine exakte Vergleichsmöglichkeit zu haben, wurden jeweils die Wahlergebnisse sämtlicher Gemeinden im heutigen Stadtgebiet vor der Reform addiert und mit den Ergebnissen der neugebildeten Stadt nach der Reform verglichen. Insgesamt konnten 14 Mittelstädte in NRW und 6 der ausgewählten Städte solche vergleichenden Daten beschaffen. Daraus ergab

³⁸ Naßmacher ZParl 1973, 550, 562 und in: Kevenhörster S. 128, 148 f; Holler/Naßmacher in: Kevenhörster S. 65, 88 f; dies. in B 4/76 S. 4; dies. in Frey S. 141, 143; Weber H.G. in Festschrift Voit S. 230; Everke, Die Ohnmacht der Ratsherren; Berkemeier ZParl 1972, 202 ff; Vetterlein ZParl 1976, 531, 534.

³⁹ zu Partizipation und Wahlen vgl. Hübner S. 12 ff.

sich folgendes Bild: Die Territorialreform hat in fast allen Fällen extreme Veränderungen bei der Wahlbeteiligung hervorgerufen. Dabei ist in 14 der 20 Städte eine Steigerung zu verzeichnen, davon in 12 Städten über 10 %, im Maximum bis fast 25 % (Duisburg). Die Abnahmeraten in den 6 anderen Städten lagen zwischen 6 und 13 %.

Es fiel auf, daß ein Rückgang der Wahlbeteiligung in allen Städten, in denen Zusammenlegungen (im Gegensatz zu Eingemeindungen)⁴⁰ erfolgt waren, festzustellen war. Der neu zu schaffende Rat einer neuen Stadt hat also offenbar weniger Interesse erregt, als der schon bestehende, bekannte Rat einer größeren Stadt, in die man eingemeindet wird. Daher scheint bei Zusammenlegungen der neue Rat eher Unsicherheit oder Desinteresse zu verbreiten, als Chancen für ein neues Betätigungsfeld zu bieten. In dieses Bild paßt die in der Verbandsgemeinde Altenkirchen festgestellte Erscheinung, wonach der erstmalig zu wählende Verbandsgemeinderat, der allein gewählt wurde, eine geringere Wahlbeteiligung auf sich zog, als bei der nächsten ordentlichen Wahl, bei der er zusammen mit dem Ortsgemeinderat gewählt wurde. Nach Einschätzung der Verwaltung wäre auch die Beteiligung heute noch geringer, wenn allein der Verbandsgemeinderat gewählt werden würde.

Soweit die Wahlbeteiligung in den untersuchten Städten abgenommen hat, hat dies immer Veränderungen in den Stimmanteilen der Parteien mit sich gebracht. Dagegen sind bei Steigerung der Wahlbeteiligung solche Veränderungen nur etwa in der Hälfte der Fälle zu beobachten. Die Zu- und Abnahmen treten, in den einzelnen Städten unterschiedlich, aber insgesamt doch gleichmäßig quer durch alle Parteien auf. Hier ragt keine durchgehend positiv oder negativ heraus. Lediglich die freien Wählergruppen dienen, entgegen ihrer stark abnehmenden Tendenz auf Länderebene, vereinzelt als Protestmittel und verbuchen dabei zum Teil erhebliche Gewinne, schrumpfen dann aber bei der nächsten Wahl wieder auf ihr ursprüngliches Potential zurück.

Für die Veränderungen in den Stimmanteilen kann nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchung eine Verärgerung über die Reform, etwa eine Quittung an die Regierungsparteien, nicht die Ursache sein. Vielmehr ist es das durch die Eingemeindung bedingte Hinzutreten an-

⁴⁰ dort wurden auch öfter erhebliche Zunahmen der Wahlbeteiligung festgestellt.

ders strukturierter und politisch anders gesinnter Wählerschichten, vorwiegend bei der Eingemeindung ländlicher Gebiete. Dafür spricht einmal, daß in allen Städten, in denen nennenswerte Veränderungen in den Stimmenteilen festgestellt wurden, ein beträchtlicher Einwohnerzuwachs, teilweise sogar eine Verdoppelung der Einwohnerzahl, stattfand. Dies wird bestätigt durch die Ergebnisse der Bürgerbefragung. Von 829 befragten Personen in den 4 Verwaltungseinheiten gaben nur 79 Personen an, daß sie bei der unmittelbaren Wahl nach der Reform anders gewählt haben als bei der letzten Kommunalwahl davor. Das sind 9,5 % aller Befragten. Rechnet man noch den Anteil anderer Faktoren (emotionaler Art, allgemeiner Trend in der politischen Landschaft) mit ein,⁴¹ so ergibt sich, daß die Territorialreform und ihre Folgen, wenn überhaupt, dann nur minimal der Wahlentscheidung beeinflußt haben.⁴²

II. Die Ausschüsse

In den letzten Jahren wurde in einigen Gemeindeordnungen die Öffentlichkeit⁴³ der Ausschusssitzungen eingeführt.⁴⁴ Nach den eindeutigen Ergebnissen der Untersuchung hatte sie jedoch nicht den erhofften

⁴¹ zu Einflüssen auf das Wahlverhalten vgl. z. B. Rönsch in Matthöfer S. 344.

⁴² so auch Ronneberger VuÜ S. 45 ff; Walchshöfer Diss. S. 353 ff; Wehling R. und HG. in Wehling S. 25/26; Conrady, Der Landkreis 1973, 76; Buse/Nelles in von Alemann S. 87 f; Kanitz, Eichholz-Materialien Bd. 24, S. 40, 46; s. a. KPBl 1978, 540 Ziff.11: Besonders krasse Folgen der Kreis- und Gebietsreform sind nicht sichtbar (zur Auswertung der Niedersachsen-Wahl).

⁴³ Die Öffentlichkeit hat nach Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner S. 89 nur geringe inhaltliche Folgen für den Entscheidungsprozeß. Gründe für und gegen die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen neuerdings bei Thieme-Kommission S. 78 ff.

⁴⁴ in Nordrhein-Westfalen durch Gesetz vom 29.10.1974 (GV NW S. 1050) mit Wirkung zum 1.1.1975 (§ 42 II 1 iVm § 33 II 1 GO NRW); in Hessen durch Gesetz vom 30.8.1976 (GVBl I S. 325) mit Wirkung zum 1.4.1977 (§ 62 iVm § 52 Hess.GO); zur Lage in Rheinland-Pfalz s. § 46 IV 1 und 2 GO RP, für Baden-Württemberg s. für die beratenden Ausschüsse § 41 III Bad.Württ.GO (idR nicht öffentlich), für die beschließenden Ausschüsse § 39 V 1 iVm § 35 I 1 (idR öffentlich) und § 39 V 2 (idR nicht öffentlich, wenn der "beschließende Ausschuß" nur Angelegenheiten vorberät, die der Entscheidung des Gemeinderates vorbehalten sind); weitere Nachweise bei Lang in Wehling S. 154, 161.

Erfolg, da in allen befragten Städten (19 davon in Nordrhein-Westfalen, 2 in Hessen und eine in Baden-Württemberg) die Bürger nur mit geringem Besuch reagierten.⁴⁵ Die Presse nutzte dagegen die Öffentlichkeit besser, sieht aber darin nur bedingt Vorteile, da der gestiegene Personal- und Zeitaufwand nicht in gleichem Maß eine Erweiterung des Informationsangebotes zur Folge hatte. Hinzu kommt die schon vor der Einführung der Öffentlichkeit vorhandene,⁴⁶ aber hierdurch verstärkte Tendenz, wichtige Entscheidungen und interessante Diskussionen in die Fraktionen zu verlagern,⁴⁷ die von 2/3 der befragten Stadtverwaltungen bestätigt wird. Dadurch verlieren die Ausschüsse ihren ursprünglichen Wert als überparteiliches Forum sachlicher Auseinandersetzung und umfassender Entscheidungsvorbereitung sowie Meinungsbildung, die in dieser Form von keinem anderen Gremium ausgeglichen werden kann. Der Rat hat diese Funktion schon lange verloren, da in ihm nur noch vorformulierte politische Statements präsentiert werden. Die Fraktionen haben dagegen den Mangel der parteilichen Einseitigkeit.

Neben der Möglichkeit, Sitzungen der Ausschüsse zu besuchen, bestehen nach neueren Gemeindeordnungen⁴⁸ noch intensivere Teilhabemöglichkeiten für die Bürger an diesen Gremien, nämlich die Mitwirkung ehrenamtlicher Bürger in Ausschüssen. Bei der Untersuchung wurde nur nach der Mitwirkung ehrenamtlicher Bürger in Organen der neugebildeten Gemeinden gefragt, wobei Ratsmitglieder und Mitglieder von Organen des Bezirks oder Ortsteils ausdrücklich ausgeschlossen waren. In 13 "Mittelstädten" und 9 ausgewählten Städten kam dabei insgesamt ein Potential von 1842 Personen zusammen, das sind im Schnitt pro Stadt

⁴⁵ vgl. auch Frey/Naßmacher Afk 1975, 199; Leidinger, Der Landkreis 1975, 430; Schleberger, Der Städtetag 1977, 540.

⁴⁶ insofern stellte sich schon immer das Problem der sog. "Vorentscheider" (gemeint sind: Fraktions- und Ausschußvorsitzende im Zusammenwirken mit leitenden Verwaltungsbeamten); dazu Banner in Grauhan S. 162 ff; Holler/Naßmacher B 4/ 76 S. 17; dies. in Frey S. 159; dies. in Kevenhörster S. 93; Thränhardt in Naßmacher S. 196; Weber H.G. in Festschrift Voit S. 235.

⁴⁷ Leidinger, Der Landkreis 1975, 430; Schleberger, Der Städtetag 1977, 540; Mombaur, NdsGem 1978, 177, 178; Berg in Jacobi S. 46 f.

⁴⁸ s. z. B. § 42 III GO NRW.

84 Mitglieder. Berücksichtigt man, daß die gleichen Städte insgesamt 1179 Ratsmitglieder haben, so führt die Mitwirkung ehrenamtlicher Bürger in Ausschüssen zu einer erheblichen Verbreiterung des aktiv am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß tätigen Personals. Von diesen 1842 ehrenamtlichen Mitgliedern wurden von den befragten Städten 1162 (= 90,2 %) als sachkundig⁴⁹ bezeichnet. Mit diesem beträchtlichen Potential kann dem ausgeprägten Sachverstand der Verwaltung ein gewisses Gegengewicht in den vorbereitenden Ausschüssen des Rates entgegengesetzt werden. Andererseits liegen die Risiken dieser "Sachverständigen-Beiräte" ebenfalls auf der Hand. Die sachkundigen Bürger stammen zum allergrößten Teil nur aus bestimmten Bevölkerungsgruppen. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß oftmals ein massives Eigeninteresse, indem man sich direkt oder indirekt berufliche Vorteile erwartete, für die Motivation zur Beteiligung an diesen Ausschüssen eine Rolle gespielt haben kann.

III. Die Verwaltung

Dem Einfluß der Territorialreform auf die Verwaltungstätigkeit im Hinblick auf Kosten und Effizienz sind andere Untersuchungen gewidmet.⁵⁰ Insofern ist der Bereich der Verwaltung hier nur soweit interessant, wie er mit der Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung in Zusammenhang steht. In dieser Hinsicht gibt es bei den Beigeordneten, den Rathausbesuchern und der Öffentlichkeitsarbeit Berührungspunkte, die im folgenden aufzuzeigen sind.

1. Die Beigeordneten⁵¹

Durch die Schaffung größerer Einheiten im Zuge der Territorialreform sind viele Beigeordnetenstellen in den eingegliederten Gemeinden auf-

⁴⁹ Fechtrup; Engelhardt, Diss. S. 28 ff; Ziegler, Bürgerbeteiligung S. 99 ff; Holler in Naßmacher S. 160; Roth S. 17; Knemeyer in BayBgm Juli 1975, 37, ders. in Festschrift Küchenhoff S. 567; Rehn, Die Gemeinde (SLH) 1978, 118; Konrad-Adenauer-Stiftung Bd. 1 S. 200.

⁵⁰ Eichhorn/Siedentopf, Effizienzeffekte.

⁵¹ Wolter, Der Beigeordnete; Schleberger, Der Städtetag 1977, 631.

gelöst worden. Zwar sind in der neuen Stadt weitere Beigeordnetenstellen geschaffen worden, doch beläuft sich der Rückgang im Vergleich zu den früher im Gemeindegebiet vorhandenen Stellen in 16 Städten in NRW (13 Städte aus der Nebenuntersuchung und Münster, Duisburg und Viersen aus der Grunduntersuchung) noch auf 20 %. Für die Rolle des Bürgers sind diese Stellenverluste jedoch nicht so wesentlich, weil es sich vor wie nach der Reform nur um hauptamtliche Stellen handelte. Die Reduzierung der Beigeordnetenstellen trifft den Bürger in seiner allgemeinen Mitwirkungschance nur dort, wo ehrenamtliche Stellen in kleinen Gemeinden durch hauptamtliche in der neuen Gemeinde ersetzt worden sind. Sicherlich war diese Verbeamtung angesichts der Vergrößerung der Aufgaben und der größeren Verantwortung notwendig, jedoch ist dadurch, allerdings in geringerem Maß als bei den Ratsmandaten, eine weitere Möglichkeit zur bürgerschaftlichen Betätigung verlorengegangen, zumal in kleineren Gemeinden oftmals Bürger dieses Ehrenamt wahrnahmen, die nicht gleichzeitig Ratsmitglieder waren.

2. Die Rathausbesucher

Ein persönlicher Kontakt des Bürgers zur Verwaltung bei einem Besuch im Rathaus aus Anlaß eigener Betroffenheit stellt zwar noch keine Mitwirkung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Gemeinde dar; er kann jedoch im weiteren Sinn zu einer Vorstufe hierzu werden. Die Zahl der Besucher im Rathaus war nach der Reform in 19 von 24 Gemeinden normal, nur in 5 war sie nach der Neugliederung angestiegen. Sie war jedoch in 13 von 23 Gemeinden aus eingemeindeten Gemeinden oder peripheren Ortsteilen geringer. Ursache hierfür war nach Meinung der Verwaltungen nur in Ausnahmefällen die größere Entfernung, überwiegend dagegen die Existenz von örtlichen Verwaltungsstellen. Dies wurde durch die Bürgerbefragung bestätigt. In allen Verwaltungseinheiten wurde die verbliebene oder neugeschaffene örtliche Stelle stärker als Ansprechpartner gesucht als die Zentralverwaltung. Die Frage lautete, an wen man sich wenden würde, wenn man persönlich von einer Maßnahme der Gemeinde betroffen wäre. In Taunusstein nannten 47,3 % den Ortsvorsteher gegenüber 35,3 %, die zuerst zur Stadtverwaltung gehen würden. Netphen verzeichnete hier ein Verhältnis von 41,9 % zu 28,1 % für den Ortsvorsteher. In Nieder-Olm gehen 57,4 %

zuerst zum Ortsbürgermeister, 29,9 % zur Verbandsgemeindeverwaltung. In Schönau wurden die Organe des Verbandes gar nur von 2,4 % als erster Ansprechpartner genannt.⁵²

3. Die Öffentlichkeitsarbeit⁵³ der Verwaltung

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist eine wesentliche Voraussetzung für bürgerschaftliche Mitwirkung, da ein Betätigten zunächst immer ein Informiertsein voraussetzt. Daher kann eine Gemeinde hier schon entscheidend die Weichen für eine lebendige bürgerschaftliche Mitwirkung stellen. Zur Öffentlichkeitsarbeit wurden von allen Städten sehr detaillierte Angaben gemacht, die unmöglich alle wiedergegeben werden können. Alle Städte bemühen sich nach dieser Selbstdarstellung und treffen z. T. sehr umfangreiche Maßnahmen, wobei größere Städte durch ein eigenes Presseamt im Vorteil sind.

Im folgenden wird versucht, die Öffentlichkeitsarbeit von drei Seiten, aus der Sicht der Verwaltung, der Presse und der Bürger her, zu beleuchten. 21 von 24 Stadtverwaltungen hatten festgestellt, daß sich die Bevölkerung an den Informationen interessiert zeige (87,5 %).

Für weitgehend umsonst, da sie in der Bevölkerung keine Resonanz finde, hielt niemand die Arbeit. Nur 6 Stadtverwaltungen waren jedoch der Ansicht, daß sich die Bevölkerung ausreichend informiert fühle (25 %). Nur jede vierte Stadtverwaltung ist daher von dem Umfang und der Qualität ihrer Öffentlichkeitsarbeit vollständig überzeugt. Von den anderen 18 vertraten jedoch nur 6 die Meinung, daß die Bevölkerung nach mehr Information verlange. 20 von 24 Stadtverwaltungen waren der Ansicht, daß die Öffentlichkeitsarbeit in Einzelfällen gezeigt habe, daß die Bevölkerung dadurch zum Mitdenken und zur Mitarbeit angeregt werde.

Die Vertreter der Presse⁵⁴ beurteilten die Öffentlichkeitsarbeit ihrer

⁵² zu dieser Frage ausführlicher unten S. 82.

⁵³ Müller E., Bürgerinformation; Fehlau-Neddens, Bürgerinformation; Istel, Städtische Öffentlichkeitsarbeit; Neuffer, Entscheidungsfeld S. 183/184; Kötting KPV NW S. 92 ff; Knemeyer in Festschrift Küchenhoff S. 557, 570; Leidinger, Landkreis 1975, 430; von Kodolitsch Afk 1976, 53; Foerster, Der Städtetag 1977, 692;

⁵⁴ zur Rolle der Presse schon: Arps (S. 82 ff) und Hüttenhein (S. 123) in: Bürgerverantwortung; vgl. auch Fürst, Entscheidungsprozesse S. 197 ff; Naßmacher in Festschrift Voit S. 247 ff und in Kevenhörster S. 128, 142 ff; Holler/Naßmacher in Kevenhörster S. 65, 84 ff; Zoll, Wertheim III S. 147 ff; Rudolph, Demo 1978, 26.

Verwaltungen ganz unterschiedlich, nicht nur von Stadt zu Stadt, sondern auch jeweils innerhalb einer Stadt von Zeitung zu Zeitung. 5 Pressevertreter hielten sie für im großen und ganzen gut, 5 weitere für noch verbesserungswürdig, 3 votierten mit unterschiedlich. Dagegen wurde die Zusammenarbeit mit der Verwaltung im Grundtenor als zufriedenstellend bezeichnet. Nur zweimal war man der Ansicht, die Informationen seien vom Umfang her zwar ausreichend, kämen aber zu spät.

Die Versorgung der Bevölkerung mit Informationsmaterial durch die Verwaltung ist in den Städten, in denen die Bürgerbefragung durchgeführt wurde, noch relativ schlecht. Ursache hierfür ist die geringere personelle und finanzielle Ausstattung dieser vergleichsweise kleinen Gemeinden. Hier bleibt die Öffentlichkeitsarbeit im wesentlichen auf die Auslage von Material im Verwaltungsgebäude beschränkt. Den restlichen Teil der Informationsübermittlung muß die örtliche Presse übernehmen.⁵⁵ Auch ist bei dieser Größenordnung von durchschnittlich 20.000 Einwohnern in den untersuchten Verwaltungseinheiten wohl noch eine mündliche Informationsweitergabe möglich, anders als in großen Städten, in denen der schriftliche Weg der Informationsvermittlung weitaus stärker benutzt werden muß. Hinzu kommt, daß die untersuchten kleineren Einheiten in den meisten Fällen noch aus räumlich abgegrenzten Untereinheiten bestehen, die einerseits noch so geschlossen sind, daß innerhalb dieser Untereinheiten eine lebhafteste Kommunikation herrscht, andererseits aber auch nicht so weit voneinander entfernt, daß zwischen ihnen ein reger Informationsaustausch unmöglich wäre.

Die Qualität der Öffentlichkeitsarbeit, beurteilt aus der Sicht der Bürger, hängt entscheidend von der politischen Vorbildung, Grundhaltung und Erwartungshaltung ab. So liegt in Taunusstein die höchste Rate derjenigen, die sich zu schlecht informiert fühlen (37,5 %). Hier scheinen angesichts des hohen politischen Interesses, das sich an anderen Stellen, z.B. beim Ratsbesuch⁵⁶ deutlich gezeigt hat, auch höhere Ansprüche an Umfang und Qualität des Informationsmaterials ge-

⁵⁵ Teilweise wurde in anderen Städten, so insbesondere in Duisburg bemängelt, daß die Presse sich in ihren Erscheinungsbereichen noch nicht auf die neuen Grenzen eingestellt habe, was einen einheitlichen Informationsfluß hindere.

⁵⁶ s. dazu oben S. 63 f.

stellt zu werden. Danach muß sich auch die Darbietung von Informationen an Erwartungshaltung, Qualitätsbewußtsein und politischem Niveau der Empfänger orientieren.⁵⁷ Da andererseits gewisse Zielgruppen in der Bevölkerung nicht außer acht gelassen werden dürfen, um nicht schon vom Informationsangebot her eine Selektion der potentiellen Partizipanten zu treffen, indem entweder einige durch die unterschiedliche Kapazität der Informationsverarbeitung⁵⁸ in den Besitz von Herrschaftswissen gelangen oder im umgekehrten Fall die gleiche Gruppe sich nicht angesprochen fühlt, uninteressiert zurückzieht und die Selbstverwaltung weniger Fähigen überläßt, ist den Verwaltungen dringend zu empfehlen, ein differenziertes Informationsangebot bereitzustellen, um möglichst viele Gruppen der Bevölkerung ansprechen zu können. Abzulehnen ist dagegen ein sog. flächendeckendes Informationsangebot, das alle und keinen anspricht. Es kann natürlich nicht verborgen bleiben, daß dieses Modell sich zwangsläufig an den Möglichkeiten der Praxis, vor allem den finanziellen, orientieren muß. Dennoch sollte es zumindest angestrebt werden.

IV. Die Parteien⁵⁹

Die Parteien haben sich schneller als die Presse auf die neuen Verwaltungsgrenzen umgestellt. In 18 von 21 Parteien der untersuchten 10 Städte⁶⁰ haben sich die Ortsverbände für den Bereich der neuen Stadt zu einem Gemeindeverband zusammengeschlossen. Dabei bestehen die Ortsverbände bei 2/3 der Zusammenschlüsse weiter. Sie haben auf den Ortsteil bezogene Entscheidungskompetenzen und wirken im übrigen, vor allem bei der Kandidatenaufstellung, beratend mit. Ihr Verhältnis zum Gemeindeverband ist in aller Regel kooperativ. Bei der Kandidatenaufstellung für den Rat der neuen Gemeinde werden möglichst alle Orts-

⁵⁷ Fehlau-Neddens S. 70 ff; von Baeyer-Katte, Der Städtetag 1977, 416.

⁵⁸ Buse in von Alemann S. 51.

⁵⁹ Ziebill, politische Parteien; Lintz; Trachternach; Frowein, Parteienproporz; Dittberner/Ebbinghausen; von Alemann, Parteiensysteme; Hübner; Zeuner; Rietdorf in: Bürgerverantwortung S. 163 ff; Hesse VVDStRL 17 (1959), 11 ff; Kaack ZParl 1971, 23; Ellwein AfK 1971, 11; Radtke, Eichholz-Materialien Bd. 31, 14, 17 ff; Buse/Nelles in von Alemann S. 88; Koller/Nabmacher B 4/76 S. 19 und dies. in Kevenhörster S. 65, 81 f; Frey/Nabmacher AfK 1975, 207; Püttner in Jacobi S. 13, 19 f; Ueltzhöffer in Wehling S. 95, 112 ff.

⁶⁰ einschließlich Nieder-Olm.

teile berücksichtigt.⁶¹ In etwa der Hälfte aller Parteien sind durch die Territorialreform keine Veränderungen in der Mitgliederzahl eingetreten. In weiteren 10 Parteien werden geringe (6mal) bis erhebliche (4mal) Eintritte verzeichnet, die quer durch alle Parteien und Städte gehen. Eine Partei in Nieder-Olm erlebte geringe Austritte. Bei den Verbandsgemeinden gibt es Veränderungen dort, wo diese Institution neu ist (Nieder-Olm), im anderen Fall, wo sie durch die Amtsverfassung einen Vorläufer hatte, (Altenkirchen) blieb es dagegen ruhig. Die Reaktion der Mitglieder auf die Reform wurde bei etwa der Hälfte der Parteien als sehr engagiert bezeichnet, bei den anderen war man im Rahmen des Üblichen interessiert.

Die allgemeine Parteiarbeit bekam nach Aussage der Parteien durch die Auseinandersetzung mit der Reform in 80 % der Fälle positive Impulse. Das Interesse der Mitglieder an politischen Fragen und die Bereitschaft zum Engagement wird auch zur Zeit überwiegend positiv beurteilt. In 7 Fällen bezeichnete man es als gut, in 11 Fällen als zufriedenstellend, in 4 Fällen war man dagegen der Ansicht, es müsse noch verbessert werden. In 9 Parteien (43 %) hält man Interesse und Bereitschaft zum Engagement heute für besser als vor der Reform. In den anderen Parteien bemerkte man keine Veränderungen.

Die innerparteiliche Integration der Mitglieder aus den eingemeindeten Ortsteilen ist zwar noch nicht vollzogen, schreitet aber voran. Zwar war in 2/3 der Parteien das Interesse am eigenen Ortsteil noch größer als das Interesse an Fragen, die andere Ortsteile betrafen, aber verglichen mit Fragen, die die Gesamtgemeinde betrafen, war das Interesse nur in 1/3 der Parteien am eigenen Ortsteil größer, in 4/7 der Parteien dagegen schon gleich. Parteiveranstaltungen werden in etwa der Hälfte der Fälle am zentralen Ort veranstaltet, in den anderen Fällen etwa gleichmäßig auf alle Orte verteilt. Der Einfluß der Reform auf die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG insgesamt wird sehr unterschiedlich beurteilt. 8 Parteivorsitzende (38 %) waren der Ansicht, die Reform habe diese Aufgabe eher verbessert, 5 (24 %) votierten für "eher verschlechtert" und 6 (28 %) sahen keine nennenswerten Auswirkungen der Reform auf diese Aufgabe.

⁶¹ Das entspricht der Überrepräsentanz der Ortsteile in den Räten und widerspricht Wehling in Wehling S. 30 f.

2/3 aller befragten Bürger waren mit der Arbeit der Parteien auf Ortsebene mindestens zufrieden. (15,7 % gut, 50,3 % zufriedenstellend). 18,2 % bezeichneten sie als schlecht und 15,8 % konnten dazu keine Antwort geben. Die Beurteilung der Parteiarbeit ist, ebenso wie die Beurteilung der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung, von individuellen Ansprüchen abhängig und fiel von Ort zu Ort verschieden aus. Der größte Anteil derjenigen ohne Urteil (18,6 %) und der geringste der Unzufriedenen (schlecht 14,2 %) lag in Nieder-Olm. Tausnusstein verzeichnete den höchsten Anteil bei der Beurteilung schlecht (23,0 %), Schönau den höchsten bei der Beurteilung gut (20,5 %).

V. Das Verhältnis Ratsmitglieder - Bürger

1. Die Stellung der Ratsmitglieder

Die befragten Ratsmitglieder⁶² verfügen über unterschiedliche kommunalpolitische Erfahrung. Die erhebliche Neurekrutierung nach der Reform wird wiederum daran deutlich, daß 48 % der Befragten erst zwischen 0 und 5 Jahre Mitglied eines Rates waren. 22 % waren zwischen 6 und 10 Jahre Mitglied, 6 % zwischen 11 und 15 Jahre, 16 % zwischen 16 und 20 Jahre, 8 % über 20 Jahre. 20 Ratsmitglieder (31 %) gehörten gleichzeitig der Vertretungskörperschaft einer Untereinheit an, so daß auch einige dort gemachten Erfahrungen mit in die Antworten eingeflossen sind.

Die Ratsmitglieder sind nur zu einem Drittel der Ansicht, daß die Territorialreform einen "Verlust an demokratischer Substanz"⁶³ gebracht habe. Nur ein Fünftel stimmte der Ansicht zu, daß durch die Schaffung größerer Einheiten und die damit verbundene Verringerung der Zahl der Mandatsträger die Gesamtheit der Bürger weniger oder schlechter repräsentiert sei. Wesentlich ist dabei folgender Unterschied, der sich auch hier, aber vor allem bei der ersten Frage zeigte. Dort stimmten in den großen Städten die Hälfte der Mandatsträger der Ansicht vom Substanzverlust zu, in den kleinen Städten und Verbandsgemeinden, wo die Ortsgemeinderäte noch existieren, wurde sie

⁶² insgesamt 64 in 10 Städten einschließlich 9 Ratsmitglieder aus dem Verbandsgemeinderat in Nieder-Olm.

⁶³ dazu schon oben S. 3.

dagegen ganz überwiegend abgelehnt. Dies zeigt, daß der Repräsentationsverlust in kleinen Städten nicht so stark empfunden wird. Insgesamt trauen sich die Repräsentanten selbst möglicherweise auch etwas zuviel zu.

Ganz überwiegend wurde die Meinung abgelehnt, daß einem eventuellen Repräsentationsdefizit durch eine Erhöhung der Zahl der Ratsmandate in einer Vertretung abgeholfen werden könne (20 zu 3 Stimmen).

Dagegen wurde 8mal die Erhöhung der Kompetenzen der Bezirksvertretungen vorgeschlagen, 4mal meinte man, eine bessere Verwaltungstätigkeit könne hier Abhilfe schaffen. Einmal wurden vorgeschlagen: Kompetenz des Rates erhöhen; bessere Verteilung der Ratsmandate auf die Ortsteile, Erhöhung der Mandate der Bezirksvertretungen, verbesserte Parteiaktivitäten. Dabei fiel wiederum auf, daß diese Vorschläge im wesentlichen von den Ratsmitgliedern der größeren Städte kamen, was auf ein stärkeres politisches Bewußtsein und eine größere Politisierung schließen läßt.

2. Das Verhältnis Ratsmitglieder - Bürger

Eine etwas optimistische oder auch selbstvertrauende Einstellung vertreten die Antworten der Ratsmitglieder zu den Fragen nach einer Überforderung mit ihren neuen Aufgaben. 65 % der Befragten vertraten die Auffassung, daß auch in Zukunft in den neuen Einheiten eine sorgfältige Arbeit bei ehrenamtlicher Tätigkeit⁶⁴ möglich sein wird. 63 % der Befragten bezeichneten ihre Kenntnis des Gebietes der neuen Gemeinden als im großen und ganzen gut, 9 % wollten es in allen Teilen sehr genau kennen und 28 % meinten, sie kannten nur einige Teilgebiete gut. Eine Veränderung im Aufgabenzuschnitt der neuen Gemeinden wurde von 58 % nicht bemerkt, dagegen empfanden 33 % die neuen Aufgaben mit mehr Anreiz verbunden, 6 Ratsmitglieder (9%) fühlten sich überfordert. Davon waren 3 in Duisburg und 3 in Nieder-Olm. Mehr Anreiz zur Mitarbeit wurde mehrheitlich in Münster und Netphen festgestellt.

Eine Überforderung durch die Vergrößerung der Zahl der zu vertretenden Bürger wurde ganz überwiegend (von 85 % gegen 15 % überfordert)

⁶⁴ dazu Linkermann, Diss.; Beer/Laux S. 28, 30; Loschelder Wilhelm DÖV 1969, 801; Klüber KomWirtsch 1977, 231.

nicht empfunden. Auch hier zeigten Duisburg (mit 30 %) und die Verbandsgemeinde Nieder-Olm (mit 20 %) einen überdurchschnittlichen Anteil derjenigen, die sich überfordert fühlten. Trotz dieser überwiegenden Verneinung einer Überforderung wurden die Kontaktmöglichkeiten in den neuen Einheiten von knapp der Hälfte der Befragten (45 %) als schwieriger und schlechter bezeichnet als zuvor. Eigenartigerweise gab es hier überdurchschnittlich hohe Raten in den zusammengeschlossenen kleineren Gemeinden. Dies läßt sich offenbar damit erklären, daß die Ratmitglieder in großen Städten schon vor der Reform mit der Vertretung einer großen Zahl von Bürgern fertig werden mußten,⁶⁵ so daß eine Veränderung in dieser Größenordnung nicht mehr so drastisch empfunden wird wie gerade in den kleinen Gemeinden.

Der tatsächliche gegenseitige Kontakt zwischen Ratsmitgliedern und Bürgern ist nach Auskunft der Ratsmitglieder heute kaum vorhanden. Allgemein wurden die Kontakte als zu gering bezeichnet. Nur 28 % waren der Ansicht, die Kontakte seien gegenseitig sehr intensiv und häufig. Als Ursache sah man sowohl Restriktionen in der eigenen Sphäre (vor allem Zeitmangel) als auch mangelnde Initiative der Bürger. Die Ratsmitglieder informieren sich aus unterschiedlichen Quellen über die Meinung ihrer Wähler, wobei persönliche Gespräche (von 48 % der Befragten) und Bürgerversammlungen (von 28 % der Befragten) am häufigsten genannt wurden. Mit einigem Abstand folgen in dieser Reihenfolge die Zeitung (17 %), Vereine und Parteiveranstaltungen (jeweils 14 %), Sprechstunden (8%), Stammtische, Zuschriften, Informationsstände, Teilnahme an Bürgerinitiativen und Informationen vom Arbeitsplatz.

3 von 5 Ratsmitgliedern gaben an, sich als Repräsentant einer bestimmten Gruppe zu fühlen, aber nur 2 davon konnten eine solche Gruppe benennen. Genannt wurde vor allem die Partei, daneben weitaus weniger die Berufsgruppe, die Arbeiterschaft, der Stadtteil, der Mittelstand, die Vereine, die Jugend, der Sport, die Bauern, Die Soldaten, die Kirche und persönliche Bekannte. Interessant ist dabei, daß 3/4 derjenigen Ratsmitglieder, die sich als Repräsentant dieser anderen Gruppen fühlten, dies auch nur als Exponent einer Partei empfanden. Ins-

⁶⁵ auf das schon vor der Neuordnung rein zahlenmäßig völlig unrealistische "Betreuungsverhältnis" weisen Holler/Naßmacher B 4/76 S. 22 hin.

gesamt repräsentieren 3/4 derjenigen Ratsmitglieder, die angaben, sich als Repräsentant einer bestimmten Gruppe zu fühlen (60 % aller Ratsmitglieder) auch oder nur ihre Partei im Rat; dies sind 45 % aller befragten Ratsmitglieder. Diese Tatsache, daß das Repräsentationsempfinden überwiegend in der Funktion als Vertreter einer Partei und nicht in eigener Person bei den Ratsmitgliedern vorhanden ist,⁶⁶ zeigt die zentrale Position der Parteien in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes.

3. Das Verhältnis Bürger - Ratsmitglieder

Im Verhältnis der Bürger zum Rat aus deren Sicht fällt vor allem der geringe Bekanntheitsgrad der Ratsmitglieder auf, der zudem noch mit häufigen Verwechslungen verbunden ist. Gefragt war zunächst nach Namen von Mitgliedern der neuen Vertretungskörperschaft sowie danach, welche davon aus dem eigenen Ortsteil stammen. Dann wurde nach Namen von Mitgliedern der Vertretungskörperschaft in der alten Gemeinde gefragt. Hier wurden oftmals Namen genannt, die nicht mehr der Vertretungskörperschaft angehören, die Mitgliedschaft der genannten Personen in den einzelnen Körperschaften wurde verwechselt, Personen, wie häufig der Bürgermeister, wurden dem eigenen Ortsteil zugeschrieben, obwohl sie weder von dort stammten noch dort wohnten. Dabei fiel besonders die Popularität der Bürgermeister oder Hauptverwaltungsbeamten auf.⁶⁷ Sie wurden, auch wenn sie dem Rat als nicht gewähltes Mitglied⁶⁸ und selbst dann, wenn sie ihm überhaupt nicht angehörten,⁶⁹ häufig mit dem Rat identifiziert. In Hessen wurden, obwohl nach Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung gefragt war, häufig Magistratsmitglieder genannt. Die Fehlerquote konnte wegen der Vielfalt der Namensnennung nicht genau ermittelt werden. Einige Beispiele seien aber genannt.

⁶⁶ vgl. auch Naßmacher ZParl 1973, 550, 565 und ders. in Kevenhörster S. 128, 140 f.

⁶⁷ Grauhan, Politische Verwaltung insbes. S. 299 ff; Weber W., Staats- und Selbstverwaltung S. 65; Beer/Laux S. 29; Kanitz, Eichholz-Materialien Bd. 24, 40, 43 f.

⁶⁸ in Rheinland-Pfalz muß der Bürgermeister nicht aus der Mitte des Rates stammen. (vgl. § 53 RhPf. GO)

⁶⁹ so die Stadtdirektoren als Hauptverwaltungsbeamte in Nordrhein-Westfalen.

So wurde in Netphen der Stadtdirektor (Hauptverwaltungsbeamter) von 14 % aller Befragten als Ratsmitglied genannt. In Taunusstein, wo kurz vor der Befragung ein Bürgermeisterwechsel stattgefunden hatte, wurde der alte Bürgermeister von 15 % und der neue von 7 % als Mitglied der Stadtverordnetenversammlung genannt. Ein hauptamtlicher Stadtrat im Magistrat wurde von 25 % der Befragten, ein weiterer von 15 % der Befragten genannt. Den Bürgermeister der Verbandsgemeinde Nieder-Olm nannten 32 % der dortigen Befragten. Er wurde von 10 % als einziges Ratsmitglied, von weiteren 10 % noch mit einem anderen zusammen genannt. Zusätzlich brachte es der hauptamtliche 1. Beigeordnete auf 23,5 % der Befragten. Im Gemeindeverwaltungsverband Schönau⁷⁰ entfielen 83 % aller Nennungen auf die Bürgermeister der 4 Orte, die nur 1/4 der Gesamtmitgliederzahl stellen. Dabei wurde der Bürgermeister der eigenen Gemeinde von 39 % der Befragten genannt. 8 % der Befragten nannten hier den beamteten Geschäftsführer des Verbandes als Mitglied der Verbandsversammlung. Um es nochmals zu betonen: Es wurde stets nach Mitgliedern der Vertretungskörperschaft der neuen Einheit und nicht nach dem Bürgermeister oder Verwaltungsbeamten gefragt.

Insgesamt konnten bei der Frage nach der neuen Vertretung in Netphen 17 % der Befragten, in Taunusstein 23 % der Befragten, in Nieder-Olm 34 % der Befragten und in Schönau 55 % keinen Namen nennen. Berücksichtigt man die Fehlerquote, so liegt der Anteil derjenigen, die keinen richtigen Namen nennen konnten, noch um einiges höher. Deutlich sieht man jedoch auch hier die Abhängigkeit von der Rechts- und Organisationsform der Verwaltungseinheit. Je "lockerer" die Organisationsform wird, von der Einheitsgemeinde zu den Verbänden, desto mehr sinkt der Bekanntheitsgrad der Mitglieder der Vertretungskörperschaft.

Es dominierten bei der Nennung der Ratsmitglieder der neuen Einheit mehrheitlich Personen aus dem eigenen Ortsteil. Teilweise wurden hier mehr Personen dem eigenen Ortsteil zugeschrieben, als tatsächlich von dort stammten. Oft gab es bei den Mitgliedern aus dem eigenen Ortsteil im neuen Rat Verwechslungen mit Mitgliedern des alten Rates sowie mit solchen aus der neuen Vertretungskörperschaft der Untereinheit. Läßt man die Fehlerquote außer acht, ergibt sich folgendes

⁷⁰ hier war nach Mitgliedern der Verbandsversammlung gefragt.

Bild: In Schönau wurde bei den Mitgliedern der Verbandsversammlung im Schnitt 1 Name genannt. Dies war an erster Stelle der Bürgermeister des eigenen Ortes, dann die Bürgermeister der anderen Orte, häufig der Vorsitzende des Verbandes, und der Rest ein Ratsmitglied aus dem eigenen Ort. In der Verbandsgemeinde Nieder-Olm wurden im Schnitt für den Verbandsgemeinderat 1,5 Namen genannt. Dies war tendenziell vereinfacht ein Mitglied aus dem eigenen Ort und zusätzlich bei einem Drittel der Befragten oder einem Fünftel aller Nennungen der Bürgermeister der Verbandsgemeinde. In Taunusstein wurden im Schnitt etwa 2,2 Namen genannt. Davon wurde der eigene Ortsteil als Herkunft der Hälfte, also von 1,1 Namen angegeben. In Netphen brachte man es im Schnitt sogar auf 2,5 Namen für den neuen Rat, wovon 1,5 dem eigenen Ort zugeschrieben wurden.

Wenn man wiederum die Fehlerquote bei diesen Durchschnittswerten nicht berücksichtigt, ergibt sich ein Bekanntheitsgrad, der folgendermaßen aussieht: Der durchschnittliche Befragte kennt in Nieder-Olm 5 % der Mitglieder des neuen Rates, in Taunusstein und Netphen 6 % und in Schönau bei insgesamt nur 16 Mitgliedern 7 %, die nach kurzem Überlegen genannt werden konnten. Vergleicht man den Bekanntheitsgrad der Mitglieder der neuen Vertretungskörperschaft mit denen der alten, so ergibt sich folgendes Bild:

	Namen	Namen
Schönau	3 (Gemeinderat)	: 1 (Verb.versamml.)
Nieder-Olm	2 (Ortsgem.rat)	: 1,5 (Verb.gem.rat)
Netphen	1,6 (alter Rat)	: 2,5 (neuer Rat)
Taunusstein	2,6 (alte GemVertr.)	: 2,2 (StVerordVers.)

Diese Namensnennung wird natürlich wesentlich von der Erinnerung beeinflusst. Daher muß man zum Verständnis dieser Zahlen wissen: In Netphen wurde der alte Rat schon 1969 aufgelöst, in Taunusstein 1971 bzw. 1972. In Nieder-Olm wurde nach Mitgliedern des bestehenden Ortsgemeinderates gefragt, ebenso in Schönau nach Mitgliedern des bestehenden Gemeinderates. Unterstellt man, daß die eingeschlossene Fehlerquote in diesen Durchschnittszahlen, zumindest innerhalb einer Seite der Tabelle, in etwa überall gleich ist, so läßt sich ablesen, daß die Mitglieder des Rates der alten Einheiten in der Regel (noch) bekannter sind als die neuen Ratsmitglieder. Eine Ausnahme bildet Netphen, wo

die alten Räte schon 10 Jahre nicht mehr bestehen. Diese regelmäßige Entwicklung liegt im übrigen parallel zum Sitzungsbesuch. Auch dort waren die alten Räte stärker besucht als die neuen.⁷¹

Die obigen Zahlen dokumentieren eine überaus schlechte Kenntnis der Repräsentanten. Dieser Eindruck wird noch verstärkt, wenn man die Aussage der Bürger zu der Frage, wer von ihnen als potentieller Ansprechpartner bei Problemen im kommunalen Bereich angesehen wird, heranzieht. Hier wurde am meisten die Verwaltung genannt, oft auch der Bürgermeister oder Stadtdirektor persönlich.⁷² Seine Popularität tritt insbesondere dort deutlich zutage, wo er, wie in Baden-Württemberg, unmittelbar vom Volk gewählt wird. So wurde er in Schönau mit weitem Abstand (56 % aller Befragten) noch vor der Gemeindeverwaltung (29,5 %) als erster Ansprechpartner genannt. Die Ratsmitglieder rangieren in der Beliebtheitsskala ganz unten. Der Rat der neuen Gemeinde wurde in Taunusstein und Netphen nur von 6,8 % bzw. 7,6 % als Ansprechpartner genannt. In Nieder-Olm nannten den Ortsgemeinderat 4,8 %, den Verbandsgemeinderat 3,9 %. In Schönau erreichte der amtierende Gemeinderat den höchsten Wert mit 17,1 %. In allen Einheiten stehen die örtlichen Institutionen (Ortsvorsteher, Ortsbeirat, Ortsbürgermeister, Gemeinderat) als Ansprechpartner weit vor den zentralen Institutionen der neuen Einheit.⁷³

Spiegelbildlich zu den Aussagen der Ratsmitglieder bescheinigen die Bürger diesen ebenfalls mangelnde Initiative bei der Kontaktaufnahme als Grund für die geringen tatsächlichen Kontakte. 38,5 % der befragten Bürger verneinten kategorisch, daß die Ratsmitglieder der neuen Einheit von sich aus versuchten, abgesehen von der Zeit vor den Wahlen, mit den Bürgern ins Gespräch zu kommen. 20,5 % sahen dies selten gegeben, weitere 24,1 % entschieden sich für manchmal. Dennoch waren 62,6 % der Befragten der Ansicht, wenn sie wollten, könnten sie jederzeit ein Ratsmitglied erreichen und ihm ihr Anliegen vortragen. Am schlechtesten schnitten dabei die Mitglieder des Verbandsgemeinderates von Nieder-Olm ab mit 46,1 %. Dagegen setzten in Schönau 85,2 % dieses Vertrauen in die Mitglieder des fortbestehenden Gemeinderates.

⁷¹ vgl. S. 61 ff.

⁷² neben den Nachweisen in FN 67 vgl. noch Krumsiek Demo 1975, 646.

⁷³ weitere Einzelheiten zu dieser Frage oben S. 71 f.

Dies bestätigt andere Untersuchungen,⁷⁴ wonach der Kontakt zu den Ratsmitgliedern von den Bürgern vorwiegend als Weg zur Durchsetzung von Einzelinteressen und privaten Schwierigkeiten angesehen wird, wodurch die Initiative für solche Kontakte naturgemäß bei den einzelnen Interessenten liegt. Die Ratsmitglieder seien zwar ansprechbar, versuchten jedoch nicht von sich aus diese Initiative zu ergreifen.

Der Einfluß der Reform auf die Möglichkeiten zum Kontakt mit den Ratsmitgliedern wurde in den verschiedenen Neugliederungsmodellen recht unterschiedlich beurteilt. Berücksichtigt man, daß knapp die Hälfte aller befragten Ratsmitglieder der Ansicht waren, die Kontaktaufnahme sei nach der Reform mit dem Bürger schwieriger geworden, so wurde diese Zahl am ehesten in Taunusstein bestätigt, wo ebenfalls 47,3 % diese Ansicht vertraten. In Netphen vertraten nur 27,6 % diese Ansicht, die von den dortigen Ratsmitgliedern eigenartigerweise unabhängig voneinander bestätigt wurden, indem dort, die höchste Quote aller Städte, nämlich 5 von 9 Ratsmitgliedern meinten, die Kontakte seien gegenseitig sehr intensiv und häufig. In Nieder-Olm äuserten bei einer leicht veränderten Frage 61,8 % der Befragten, es sei schwieriger, mit einem Mitglied des Verbandsgemeinderates zu sprechen als mit einem Mitglied des Ortsgemeinderates.

Insgesamt erstaunte die hohe Anzahl der Bürger, die im Vergleich der Kontaktaufnahme mit den Ratsmitgliedern vor und nach der Reform keine Veränderungen bemerkt haben. Dies sind in Taunusstein 46,3 %, in Netphen gar 69,5 % und in Nieder-Olm beim Vergleich der beiden heutigen Räte auf verschiedenen Stufen ebenfalls 23,5 %. Dies ist wohl nur mit der obigen Theorie von der "Einzelkontaktaufnahme nach Bedarf" zu erklären, die dazu führt, daß, wenn kein Bedarf besteht oder bestanden hat, auch naturgemäß keine Veränderungen bemerkt werden können.

Die Bürger wissen im großen und ganzen auf die Frage, ob ihre persönlichen Interessen im Rat ausreichend vertreten werden, keine klare Antwort. Dies zeigt sich an der fast gleichmäßigen Streuung unter den verschiedenen Alternativen, die als Antwort zur Verfügung standen und der vergleichsweise geringen Abweichung zwischen den einzelnen Gemeinden. 24,7 % antworteten mit nein, 27,5 % mit ja, 29,1 % mit zum Teil

⁷⁴ z. B. Naßmacher in Kevenhörster S. 128, 134.

und 18,7 % konnten sich weder zu einem positiven noch zu einem negativen Votum durchringen. Man hat also überall über die Frage der Interessenvertretung noch nicht allzu viel nachgedacht.

Diejenigen, die mit ja oder zum Teil geantwortet hatten, wurden weiter gefragt, wer bzw. welche Gruppe der Ratsmitglieder im neuen Rat ihre Interessen vertrete. Dabei lag der Anteil derjenigen, die in den drei Gemeinden Taunusstein, Netphen und Nieder-Olm die Alternative "alle Ratsmitglieder" nannten, bei 19,8 %. Nur jeder fünfte erwartet also von diesen neuen Räten eine allseitige Offenheit und unter allen Aspekten abgewogene Entscheidung im Gegensatz zu einseitiger Gruppen- oder Interessenvertretung. Dagegen wurde in Schönnau, wo nach dem fortbestehenden Gemeinderat gefragt war, diese Alternative von 60,8 % aller Befragten gewählt. Hier war auch der Anteil derjenigen, die ihre Interessen voll oder zum Teil im Rat vertreten fühlen, mit 61,9 % am höchsten. Insgesamt scheinen daher die alten Räte nicht nur vertrauter zu sein, sondern auch als gerechter eingeschätzt zu werden.

Der Grund für diese offensichtlichen Zweifel an der quasi richterlichen Neutralität bei Interessengegensätzen und alleinigen Ausrichtung auf das Gemeinwohl der Ratsmitglieder der neuen Gemeinde scheint gefunden, wenn man sieht, daß eine Gruppe bei der Frage nach der Interessenvertretung besonders favorisiert wurde, nämlich die Ratsmitglieder aus dem Ortsteil des Befragten. Auf sie entfielen im Schnitt der drei Orte (außer Schönnau) bei der Frage, wer ihre Interessen vertrat, 64,9 % der Antworten. Wenn man bedenkt, daß nur die gefragt wurden, die eine grundsätzliche Vertretung ihrer persönlichen Interessen im Rat zumindest zum Teil bejaht hatten (56,6 % aller Befragten), so wurden die Ratsmitglieder aus dem eigenen Ortsteil von 35,6 % aller Befragten genannt.

Dieses deutliche Votum ist gut, wenn man fragt, ob die Bewohner der Ortsteile ausreichend repräsentiert sind oder sich ausreichend vertreten fühlen. Es ist aber schlecht für die Integration in die neue Gemeinde. Es zeigt nämlich ein deutliches Mißtrauen gegen die Objektivität der Vertreter aus anderen Ortsteilen und ein Rückzug, eine einseitige Fixierung auf die Vertreter aus dem eigenen Ortsteil und damit den Ortsteil selbst. Dieses einseitige "Stadtteildenken"⁷⁵ weist

⁷⁵ Müller H. W., Diss. S. 197.

desintegrative Züge auf. Dieser Zustand kann auf Dauer in einem Teufelskreis enden, wenn die Vertreter in Kenntnis dieser Identifikation ihrer Bürger meinen, nun auch bevorzugt für die Interessen ihres Ortsteils eintreten zu müssen und die Bürger, indem sie das erfahren, sich noch eindeutiger identifizieren.

Die Lösung liegt nur darin, daß die nach der Repräsentanz der Ortsteile ausgewählten Vertreter nur unter Berücksichtigung der Interessen ihres Ortsteils aber insgesamt nach dem Gemeinwohl entscheiden. Im Sinne einer Minderung der Gefahren für die Integration durch Überbetonung der Gebietsrepräsentation wäre es für eine Identifikation der Bürger mit allen Ratsmitgliedern auch förderlich, wenn diese sich auch einmal in anderen Ortsteilen vorstellen würden. Diese Integration kann unter Umständen auch über die Parteien erfolgen, die als zweitstärkste Gruppe, allerdings mit weitem Abstand (14,2 % zu 64,9 % beim Ortsteil) als Interessenvertreter genannt wurden. Eine Interessenvertretung durch die Mitglieder mit gleichem Beruf wurde dagegen nur von 2,7 % angenommen, 2,4 % entfielen auf die Mitglieder des gleichen Vereins.

VI. Sonstige Artikulationsformen

Hierunter fallen z. B. Bürgerinitiativen, Bürgerversammlungen sowie die Möglichkeit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen, wie Zeitungen, Kundgebungen, Wahlveranstaltungen etc. zu informieren und seine Meinung in der Öffentlichkeit allein oder zusammen mit anderen Bürgern zu äußern (Art. 5, 8, 9 GG).

Bürgerinitiativen⁷⁶ sind meistens spontan gebildete Interessengruppen einzelner Bürger, die versuchen, gegen Mißstände in ihrer unmittelbaren Umwelt anzugehen oder auf Planungs- und Entscheidungsvorgänge, die diese betreffen, einzuwirken. Von den untersuchten 24 Städten konnten 21 nach der Neugliederung keinen Anstieg von Bürgerinitiativen verzeichnen. Die anderen drei bemerkten dagegen einen deutlichen Anstieg. Von insgesamt 96 Bürgerinitiativen nach der Reform hatten nur 2 (2 %) konkret die Reform zum Thema. 27 % beschäftigten sich mit der Verkehrsplanung, 26 % mit der Stadt- und Regionalplanung, 17 % mit dem Umweltschutz, 7 % mit der Bildungsplanung. Die durchschnittliche Mit-

⁷⁶ ausführliche Nachweise, auch zu empirischen Untersuchungen, unten S. 137.

gliederzahl überstieg selten 50 Personen, der Wirkungszeitraum lag oft über 2 Jahre. Häufig wurde von den Verwaltungen eine kooperative Zusammenarbeit festgestellt, wobei die Verwaltung oder die Vertretungskörperschaft aus ihren Aktivitäten auch Informationen und Anregungen für ihre weitere Arbeit gewinnen konnten.

Bürgerversammlungen⁷⁷ werden zum Zwecke der Unterrichtung der Einwohner von den Verwaltungen abgehalten. In ihnen hat der Bürger die Möglichkeit, sich zu informieren und seine Meinung zu äußern. In den meisten der untersuchten Städte wurden Bürgerversammlungen schon seit längerer Zeit, teilweise auch ohne gesetzliche Regelung in der Gemeindeordnung,⁷⁸ oft im Zusammenhang mit § 2 a BBauG, praktiziert. 29 % der befragten Bürger gaben an, schon einmal eine Bürgerversammlung besucht zu haben. Von den restlichen zeigten viele Interesse, das aber mangels eines konkreten Angebotes in ihren Gemeinden nicht realisiert werden konnte.

Einige Städte haben eigene Formen der Bürgermitwirkung entwickelt, die von der Beteiligung Betroffener am Planverfahren im BBauG und STBauFG aus-, aber auch darüber hinausgehen. Daneben sind aus Münster sog. "offene Parteiveranstaltungen" zu erwähnen, Marburg hat verschiedene Formen von Beiräten eingerichtet, Taunusstein bietet verschiedene Formen an, auf denen die Bürger der Verwaltung Wünsche, Anregungen oder Beschwerden zur Kenntnis bringen können. Die angebotenen Möglichkeiten werden in der Regel zufriedenstellend, teilweise auch sehr intensiv genutzt.

Als erste Informationsquelle über das politische Geschehen in der Gemeinde dient bei 82 % der befragten Bürger die Zeitung.⁷⁹ Darunter nimmt die Lokalzeitung⁸⁰ einen hervorragenden Platz ein. Sie kann als der wichtigste Informationskanal von der Verwaltung zum Bürger bezeichnet werden.

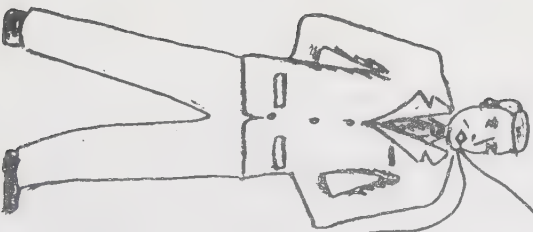
Den weiteren Fragen zu Sympathie und Nutzung von Mitwirkungsformen wurde eine Grundfrage vorausgestellt, die die grundsätzliche Neigung der Befragten zur repräsentativen Demokratie oder zu unmittelbaren Mitwirkungsformen erkunden sollte. Den Befragten wurde das Bildblatt

⁷⁷ vgl. z. B. § 16 RHPf. GO ; § 20a BadWürtt. GO ausführlich unten S.206

⁷⁸ so in Nordrhein-Westfalen, s. aber nun § 6 b II des Regierungsentwurfs zur Änderung der GO vom 6.4.1978 (LTDrs. 8/ 3152).

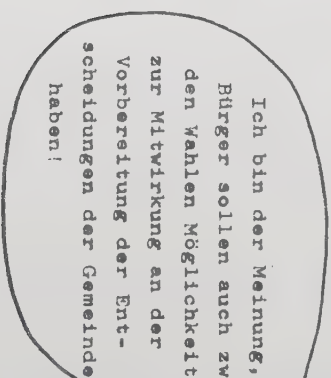
⁷⁹ Helmke/Nabnacher in Frey S. 190 (80 %); Kanitz, Wahlkampf S. 61 (77%)

⁸⁰ Beer/Laux S. 30; Schuster, Dokumentation - KPV NW S. 109



Ich bin der Meinung, die Ratsmitglieder sind von den Bürgern gewählt und damit beauftragt worden, sie zu vertreten. Daher sollten sie auch alle Angelegenheiten der Gemeinde weitgehend allein entscheiden!

Herr A



Ich bin der Meinung, die Bürger sollen auch zwischen den wahlen Möglichkeiten zur Mitwirkung an der Vorbereitung der Entscheidungen der Gemeinde haben!

Herr B

auf S. 87 vorgelegt und danach gefragt, welcher Aussage, der des Herrn A oder der des Herrn B,⁸¹ man eher zustimmen würde. Es stimmten insgesamt 28,6 % für den Herrn A und 71,4 % für den Herrn B.⁸² Von den Anhängern des Herrn B, die anschließend danach gefragt wurden, wie denn ihrer Meinung nach diese Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger, von denen der Herr B spricht, aussehen könnten, hatte aber jeder fünfte keine konkrete Vorstellung. Die anderen nannten unterschiedliche Formen und Möglichkeiten, die im wesentlichen alle bereits im geltenden System vorhanden sind und auch praktiziert werden. Dabei wurden am meisten (von 41 % der Anhänger des Herrn B) alle Arten von Treffen genannt, in denen Gespräche mit den Verantwortlichen geführt werden können. Es folgten Arten von Meinungsäußerungen, bei denen die Initiative von der Verwaltung ausgeht (17 %) und solche Meinungsäußerungen, bei denen die Initiative vom Bürger ausgeht (16 %). Genau 6,8 % der Sympathisanten unmittelbarer Mitwirkung forderten eine verbindliche Mitentscheidung der Bürger.

Neben dieser offenen Frage nach den Vorstellungen der Bürger über geeignete Mitwirkungsmöglichkeiten wurde versucht, die Beliebtheit einiger konkreter Partizipationsformen festzustellen.⁸³ Zur Beantwortung waren drei Alternativen vorgegeben: a) schon mal ausgeübt, b) käme in Frage, c) käme bestimmt nicht in Frage. Die Antworten zeigt die folgende Tabelle. Sie fielen sehr unterschiedlich aus, je nachdem, ob die Form geläufiger, gemäßigter oder radikaler war.⁸⁴ Es wurden nur diejenigen befragt, die oben Herrn B zugestimmt hatten.

⁸¹ Der Wortlaut wurde nach den Erfahrungen im pretest mehrmals geändert, bis er diese Endform erreicht hatte.

⁸² vgl. die ähnlichen Ergebnisse einer Infas-Untersuchung bei leicht abgewandelter Fragestellung bei Müller E., Bürgerinformation, S. 98 FN 18; kritisch zu dieser Untersuchung Müller M. ZParl 1974, 143; vgl. auch Demo 1978, 416.

⁸³ ähnliche Untersuchungen bei Radtke in: Teilnahme S. 19, in Kevenhörster S. 156 ff, in: Eichholz-Materialien Bd. 31 S. 14 ff; kritisch dazu: von Alemann in Matthöfer S. 245, 263; Verba/Nie S. 31 ff; Buse in von Alemann S. 44; Buse/Nelles/Oppermann S. 203 ff; Rinsche S. 142; Dunckelmann S. 195, 244, dazu Schuppert, AöR 102, 369, 377; Ellwein/Lippert/Zoll S. 89 f; Kaase in Wildenmann S. 129 ff.

⁸⁴ Kaase in Wildenmann S. 129 ff unterscheidet zwischen konventionellen und unkonventionellen Beteiligungsformen.

Partizipationsform	a	b	c
Unterhaltung über Politik ⁸⁵	76,5 %	9,6 %	13,7 %
Mitarbeit in einer Bürgerinitiative ⁸⁶	12,5 %	49,7 %	37,3 %
Besuch öffentlicher Kundgebungen oder Wahlveranstaltungen ⁸⁷	34,8 %	30,7 %	34,0 %
Briefe oder Gespräche mit Politikern	23,8 %	36,0 %	39,5 %
Teilnahme an Demonstrationen	8,6 %	20,6 %	70,1 %
Teilnahme an Unterschriftenaktionen ⁸⁸	16,9 %	49,2 %	23,1 %
Leserbriefe an Zeitungen	8,8 %	41,2 %	49,3 %
Mitgliedschaft in einer Partei ⁸⁹	8,8 %	17,2 %	73,5 %
Mitgliedschaft in einer freien Wählergruppe	3,8 %	22,5 %	74,7 %
Ratsmitglied werden	3,7 %	14,2 %	* 81,6 %

Wie die letzte Alternative aufzeigt, ist die Bereitschaft, Ratsmitglied zu werden, bei den befragten Bürgern weitgehend nicht vorhanden. Zudem ist dies nach Meinung der Bürger durch die Neugliederung schwieriger geworden, wie in Taunusstein 58,5 %, in Netphen 49,0 % bestätigten. In Nieder-Olm waren 53,7 % der Ansicht, es sei schwieriger, Mitglied des Verbands- als des Ortsgemeinderates zu werden. (bei 40,0 % Nein-Stimmen)

Die Ratsmitglieder selbst begrüßen mit 57 : 3 Stimmen eine erweiterte bürgerschaftliche Mitwirkung. Befragt nach konkreten Vorstellungen, hatten 3/4 der befragten Ratsmitglieder zumindest eine Idee. Es wurden allerdings nur Möglichkeiten genannt, die fest im repräsentativen System verankert sind, wie solche bei den Voraussetzungen und im

⁸⁵ vgl. bei Dunkelmann S. 194.

⁸⁶ weitere Zahlen aus früheren Untersuchungen z.B. bei Zilleßen B 12/74 S. 3, 19; Müller E., Bürgerinformation S. 160 FN 103; Ramstedt in Matthöfer S. 1.

⁸⁷ Kanitz, Wahlkampf S. 63 f.

⁸⁸ zum Unterschied gegenüber der Beliebtheit der Teilnahme an Demonstrationen

⁸⁹ Dunkelmann S. 197; vgl. Buse/Nelles/Oppermann S. 205; von Alemann in Matthöfer S. 266 f.

Vorfeld der Entscheidung, was im übrigen auch nicht anders zu erwarten war. Bei der Frage nach Möglichkeiten, die Bürger zur Mitwirkung zu motivieren, herrschte bei den Ratsmitgliedern weitgehend Ratlosigkeit. Die meisten empfahlen hier bessere Information und erweiterte Öffentlichkeitsarbeit.

Die Ergebnisse der obigen Bürgerbefragung führen zu äußerst interessanten Erkenntnissen, wenn man einen Vergleich der Teilergebnisse der beteiligten Orte anstellt. Bei der Grundsatzfrage Herr A - Herr B entschieden sich für Herrn A (Durchschnitt 28,6 %) in Taunusstein 23,4 %, in Netphen 23,3 %, in Schönau 30,5 %, in Nieder-Olm 37,3 %. Die Bereitschaft, Ratsmitglied zu werden, zeigte unter der Alternative b folgende Entwicklung: Schönau 21,2 %, Nieder-Olm 14,8 %, Taunusstein 10,9 %, Netphen 10,6 %. Von denjenigen, die Herrn B zugestimmt hatten, hatten insgesamt 19,4 % keine Vorstellung von konkreten Mitwirkungsformen. Innerhalb dieses Durchschnittswerts lag Nieder-Olm mit 32,8 % eindeutig an der Spitze. Hier bestand auch die geringste Sympathie zu Volksabstimmungen. Bei der Frage nach konkreten Partizipationsformen standen die Bürger Nieder-Olms mit weitem Abstand allen Teilnahmeformen am negativsten gegenüber. Keine Vorstellung von konkreten Mitwirkungsformen hatten in Netphen 21,7 % der Sympathisanten des Herrn B. Dies war nach Nieder-Olm die zweithöchste Rate, obwohl Netphen bei der Zustimmung für Herrn B an 1. Stelle mit 76,7 % gelegen hatte. Zwar hatte Taunusstein eine in etwa gleich hohe "Sehnsucht nach unmittelbarer Demokratie" (76,6 %), hier zeigten sich jedoch größere Möglichkeiten zur konkreten Formgebung der allgemeinen Idee, da hier mit 7,0 % der weitaus geringste Anteil derjenigen liegt, die keine Vorstellung hatten, Daneben wurden viermal konkrete Vorschläge im Vergleich der Orte mit maximaler Beteiligung erbracht. Bei der Feststellung des Sympathiewerts konkret vorgegebener Partizipationsformen lag Taunusstein überall weit vorn und zeigte allgemeine Aufgeschlossenheit und Bereitschaft zum Engagement. In Schönau hatten 18,2 % der Anhänger des Herrn B keine Vorstellung von konkreten Mitwirkungsformen. In Schönau liegt ein Maximum bei dem Vorschlag Gespräche und Versammlungen.

Bei einer näheren Betrachtung dieser signifikanten Unterschiede läßt sich deutlich eine durchgehende Linie erkennen, die eine plausible Erklärung liefert. Dazu ist zunächst eine Rückbesinnung auf die demokra-

tischen Strukturen der einzelnen Orte erforderlich. In Taunusstein gibt es eine Stadtverordnetenversammlung und 10 Ortsbeiräte, die gegenüber den früheren Gemeindevertretungen eine neue Einrichtung darstellen. In Netphen gibt es einen Gemeinderat und in den 23 Ortsteilen nur Ortsvorsteher. Im Gemeindeverwaltungsverband Schönau sind die alten Gemeinderäte in den Gemeinden erhalten geblieben, die neue Verbandsversammlung wird nicht unmittelbar vom Volk gewählt, sondern von den Gemeinderäten aus ihrer Mitte gebildet. In der Verbandsgemeinde Nieder-Olm bestehen die alten (Orts)gemeinderäte fort und ein neuer Verbandsgemeinderat, der einige Kompetenzen übernommen hat, ist zusätzlich gebildet worden. Hier sind also die meisten Ratsmitglieder mit einer mittleren Kompetenzverteilung auf beiden Stufen vorhanden.

Darin scheint die Erklärung für die aufgezeigten Unterschiede zu liegen: Wo die meisten Ratsmitglieder sind, (Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde), wo viele davon noch persönlich bekannt sind (Ortsgemeinde), wo die Räte mit angemessenen Kompetenzen ausgestattet sind und noch den Eindruck der Eigenständigkeit erwecken (die Kompetenzen sind beim Ortsgemeinderat in Nieder-Olm größer als beim Ortsbeirat in Taunusstein, der auch innerhalb der Einheitsgemeinde nicht den Eindruck der Eigenständigkeit erweckt) besteht das geringste Verlangen nach unmittelbarer Demokratie und das größte Vertrauen in das repräsentative Prinzip. Gleichzeitig haben sich, wie das Beispiel Nieder-Olm zeigt, diejenigen, die trotzdem zu Formen unmittelbarer Demokratie neigen, bisher über solche Möglichkeiten die geringsten Gedanken gemacht. Insbesondere besteht hier auch die geringste Sympathie zu Volksabstimmungen. Wo die Untereinheiten die größten Kompetenzen haben, (Schönau, Nieder-Olm) besteht auch am ehesten eine Bereitschaft, Ratsmitglied zu werden. Das Beispiel Schönau zeigt, daß hier ein persönliches Gespräch mit den Ratsmitgliedern vieles klären konnte. Hier war auch das Bewußtsein einer allseitigen und gleichmäßigen Interessenvertretung durch den Rat am größten.

Der Vergleich Taunusstein-Netphen widerspricht dieser Erkenntnis nicht. Die Bürger in beiden Einheitsgemeinden hatten gleich und deutlich höhere Sehnsucht als die Bürger in den Verbänden nach unmittelbarer Demokratie. Daß dennoch in Netphen trotz eines fehlenden Ortsbeirats und damit weniger Mandatsträgern weniger Vorstellungen und

weniger Sympathie zu konkreten Partizipationsformen herrscht, hängt angesichts der "ungünstigeren" Sozialstruktur von der in geringerem Maße vorhandenen Fähigkeiten ab, die grundsätzliche Neigung zu unmittelbaren Formen in konkreten Möglichkeiten zu artikulieren.

Die Bereitschaft zur Identifikation mit den Repräsentanten und die Zustimmung zu ihrem Tun, damit deren Legitimation und das allgemeine Vertrauen in das repräsentative Prinzip, wird daher erleichtert durch die Quantität der Vertreter, ihren größeren Bekanntheitsgrad und angemessene Kompetenzen. Eine angemessene große Zahl aus dem Kreis der Bürger in der Funktion von Vertretern kann danach, so einfach es klingt, eine Einschaltung aller am Entscheidungsprozeß nach wie vor ersetzen.

Interessant ist dabei, daß offensichtlich, wie das Beispiel Nieder-Olm zeigt, diese Vertreter nicht alle mit gleichen Kompetenzen ausgestattet sein müssen, sondern unterschiedliche Abstufungen (Stadtrat, Ortsgemeinderat, Ortsbeirat, evtl. auch sachkundige Bürger in Ausschüssen) werden ebenfalls toleriert. Allein der Eindruck, die Macht, Entscheidungen zu treffen, läge in der Hand einiger Weniger, scheint daher zum Mißtrauen in das repräsentative Prinzip zu führen. Eine breitere Basis der Entscheider würde daher zur "Wiedergewinnung" der Legitimation ausreichen, einer Einbeziehung aller in den Entscheidungsprozeß ist dagegen nicht erforderlich.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß die aufgefundenen Unterschiede in der Aufgeschlossenheit gegenüber verschiedenen Formen politischer Betätigung nicht nur auf mangelndem Interesse, sondern vor allem auf einem teilweise fehlenden Bedürfnis beruhen. Vor allem die Zahl der Ratsmitglieder, ihr Verhältnis zur Zahl der Bürger, aber auch ihre Vertrautheit und die ihrer Körperschaft, sowie der Umfang ihrer Eigenständigkeit und Kompetenzen ist proportional zum Vertrauen in das repräsentative Prinzip. Unmittelbare Formen demokratischer Mitwirkung werden hauptsächlich dort gewünscht, wo in diesen Punkten ein Mangel herrscht.

Aus dem Gesagten läßt sich noch eine weitere wichtige Folgerung ziehen: Das größte Unbehagen am repräsentativen Prinzip müßte eigentlich dort bestehen, wo die Städte immer größer werden und das Verhältnis Ratsmitglieder - Bürger immer ungünstiger.⁹⁰ Leider konnte die

⁹⁰ Naumann in Rausch/Stammen S. 231, 232; Leidinger, Der Landkreis 1975, 430; Thränhardt in Naßmacher S. 179

Bürgerbefragung nur in den genannten Städten mit ca. 20.000 Einwohnern durchgeführt werden, so daß über Großstädte keine sicheren Erkenntnisse vorliegen. Der Vergleich der Neugliederungsmodelle und ihrer inhaltlichen Ausgestaltung führt jedoch zwangsläufig zu diesem Schluß. Daher wäre es weitaus wichtiger und notwendiger, Formen unmittelbarer Mitwirkung zur Ergänzung des repräsentativen Systems in Großstädten zur Verfügung zu stellen als in kleinen Städten und Gemeinden, in denen unmittelbare Mitwirkungsformen aus organisatorischen Gründen eher möglich erscheinen.

§ 7. Die Veränderung der Stimulansfaktoren

I. Die einzelnen Stimulansfaktoren

1. Formulierung und Auswahl der Stimulansfaktoren

Das Verhältnis Bürger - Gemeinde, vor allem aber seine politische Betätigung in der Gemeinde, wird entscheidend bestimmt von dem Vorliegen, der Qualität und dem Grad der Verwirklichung der Faktoren, die zu einem politisch-demokratischen Engagement anregen. Je nachdem, wie nahe diese Stimulansfaktoren ihrem Idealzustand sind, wird er angesprochen werden und die Bereitschaft finden, sich in und für die Gemeinschaft zu betätigen.¹ Da diese Faktoren aber von ihrem Charakter her dem Einzelnen nicht vordergründig bewußt, sondern mehr unterschwellig im unbewußten oder nur halb bewußten Bereich verankert sind,² hätte eine rein verbale Befragung sie nicht klar genug an die Oberfläche gebracht. Daher wurde eine visuelle Art der Befragung mit Spielelementen und persönlicher manueller Betätigung der Befragten gewählt, die tiefergehende Aufschlüsse über Veränderungen im Zusammenhang mit der Reform erwarten ließ.³ In der folgenden Darstellung werden ihren Ergebnissen verbale Fragen als Ergänzung beigelegt.

Die überwiegende Anlage der Stimulansfaktoren im unbewußten Bereich führt dazu, daß sie nicht in reiner, deutlich voneinander abgegrenzter Form auftreten, sondern wechselseitig voneinander bedingt und vielseitig miteinander verbunden sind. Dies erklärt die Schwierigkeit ihrer klaren sprachlichen Artikulation. In § 3 wurde eine Unmenge von Haupt- und Unterfaktoren genannt und versucht, diese etwas zu systematisieren. Dabei wurde die Herleitung und das System der Faktoren aus den normativen Grundlagen gewonnen, indem Artikel 28 GG nach Wortlaut, Sinn und Zweck der Selbstverwaltung ausgelegt wurde.

Trotz Zuhilfenahme der vorhandenen Literatur sind bei dieser Auslegung jedoch rein subjektive Einflüsse des Verfassers nicht auszuschließen. Um diese dennoch bei der Bestimmung der Faktoren so weit wie möglich

¹ siehe oben S. 25 ff.

² siehe oben S. 31.

³ siehe oben S. 40 zur Methode.

auszuschalten, wurde die vom Verfasser erstellte Faktorenpalette einmal mit Kollegen der verschiedenen betroffenen Fachrichtungen diskutiert und überprüft.

Zum anderen wurde beim pretest den befragten Bürgern angeboten, die vorhandene Faktorenpalette mit weiteren Faktoren ihrer Wahl und Präferenz anzureichern.

Hierdurch wurde jedoch keine Erweiterung erreicht. Aus diesem Grunde wurde auch für die eigentliche Befragung von einer offenen Fragestellung und Bewertung durch die Bürger abgesehen. Vielmehr erweis sich daraus die Notwendigkeit einer Vorgabe von Faktoren in Zahl und inhaltlicher Formulierung, vor allem auch, um eine einheitliche Vergleichsgrundlage als Basis für die Bewertung zu schaffen.

Gründe der praktischen Durchführbarkeit machten es dann nach den Erfahrungen im pretest notwendig, die Faktoren ganz straff zu beschränken, zusammenzufassen und zu ordnen, um sie dem Bürger in einer praktikablen Form zur Bewertung anzubieten. Die erst nach mehrmaligen Änderungen zustandegekommene Endfassung der Faktoren (Aussage) wird im folgenden als Überblick dargestellt. Dabei wird die Aussageform für die alten Gemeinden (blaue Kärtchen) gewählt. Die Aussagen werden jeweils abgekürzt als Einleitung zu den Ergebnissen der einzelnen Faktoren wiederholt und dort der Originalformulierung für die neue Gemeinde gegenübergestellt.

Faktor a: Berührungspunkte der privaten Interessen mit denen der Gemeinschaft

"Der eigene Lebensbereich, die eigenen Interessen und Probleme fanden in Neuhoof deutliche Berührungspunkte."

Faktor b: Kontakt zu Repräsentanten und Verwaltung

"Ratsmitglieder und Verwaltung waren in Neuhoof nicht unbekannt und fremd und waren gut erreichbar."

Faktor c: Integration, Identifikation, Einheitsbewußtsein

"Neuhoof bildete eine Einheit und Gemeinschaft, in der man dazugehörte und sich wohl fühlte."

Faktor d: ausreichende Partizipationsmöglichkeiten

"Die Möglichkeiten für den Bürger, sich in Neuhoof politisch zu betätigen, waren ausreichend und wirkungsvoll."

Faktor e: Überschaubarkeit, räumliche Ausdehnung

"Die räumliche Ausdehnung von Neuhoof war nur so groß, daß sie noch überschaubar war."

Faktor f: Anreiz durch Angemessenheit der gemeindlichen Aufgaben

"Die Aufgaben und Möglichkeiten von Neuhoof waren nur so groß, daß sie einen Anreiz zur Mitarbeit boten."

Diese Reihenfolge entspricht der Nummerierung und Ausgabe der Kärtchen. Dabei sind diejenigen, die sich beim pretest als wichtigste oder meistgewählte herausstellten, bewußt nicht an den Anfang, sondern verteilt in der Mitte postiert worden. Die folgende Darstellung gibt den 2. Teil des Spiels wieder,⁴ nämlich den konkreten Vergleich des Zustandes in den ehemaligen (alten) und den jetzigen (neuen) Gemeinden.⁵

2. Die Veränderungen der einzelnen Stimulansfaktoren durch die Neugliederung.

a) Berührungspunkte der privaten Interessen mit denen der Gemeinschaft

"Der eigene Lebensbereich, die eigenen Interessen und Probleme fanden in Neuhoof (Bsp.) deutliche Berührungspunkte."

dagegen: "....., finden in Taurusstein (Bsp.)⁶ deutliche Berührungspunkte."

⁴ siehe S. 40.

⁵ Dabei wurde dieser Vergleich nur in den beiden Einheitsgemeinden und in der Verbandsgemeinde durchgeführt. Im Gemeindeverwaltungsverband erschien dies nicht angebracht, da wegen des mangelnden Bezuges der Bürger zu diesem Verband die Assoziation zu einer neuen Gemeinde noch zu weit entfernt liegt. Hier gibt es nach den obigen Ergebnissen in aller Regel nur eine Einheit und das ist die (alte) Gemeinde.

⁶ Die Orte und Ortsteile wurden zwecks besserer Vorstellung und Identifikation jeweils mit Namen benannt, lediglich in Nieder-Olm hieß es an dieser Stelle: "in der Verbandsgemeinde."

Die Verwirklichung dieses Faktors⁷ wurde folgendermaßen bewertet:

Note für	alte Gem.	neue Gem.	Veränderungen
in Taunusstein	2,70	3,41	- 0,71
in Netphen	3,13	3,77	- 0,64
in Nieder-Olm	2,78	3,58	- 0,80
insgesamt	2,87	3,58	- 0,71

Die einzelnen Noten wurden von den insgesamt 619 Befragten folgendermaßen verteilt:

Note	alt	neu
1	21,2 %	9,5 %
2	25,7 %	16,5 %
3	22,0 %	24,2 %
4	10,7 %	16,5 %
5	8,6 %	15,2 %
6	9,3 %	15,3 %
ohne Aussage	2,5 %	2,8 %

Die verbalisierten Fragen zu diesem Faktor brachten folgendes Ergebnis:

Die Frage: Interessieren Sie sich für das, was in Ihrer neuen Gemeinde geschieht?⁸ wurde in drei Orten⁹ von 70,1 % mit ja¹⁰, 11,3 % mit nein und 18,6 % teilweise beantwortet. Dabei scheinen die Vorgänge in der Verbandsgemeinde für den Bürger nicht so interessant zu sein, da hier im Gegensatz zu den beiden Einheitsgemeinden (72,3%) nur ein

⁷ Die Frage lautete: Wie gut war (ist) diese Aussage in der alten (neuen) Gemeinde verwirklicht? Beispiel: sehr gut, gut, befriedigend etc. (Noten wie in der Schule). Jeder Faktor wurde im direkten Vergleich alt - neu durch Auflage der Kärtchen in eine entsprechende Tabelle bewertet (siehe dazu oben S. 40).

⁸ zum Interesse des Bürgers am politischen Geschehen in der Gemeinde vgl. Krimphove, Diss. S. 183 ff; Oel S. 27, 33 ff; Macher S. 118; Unger, Demo 1975, 11; Schmidt-Jortzig DVBl 1977, 804; Rommel, Saarl-KomZ 1977, 188; Güllner, Demo 1977, 800; zum Problem der sogenannten Apathie s.u. S. 136.

⁹ in Schönau wurde eine andere Frage an dieser Stelle gestellt

¹⁰ ein Grund für diese hohe Ziffer ist darin zu sehen, daß dies die erste Frage des Fragebogens war, bei der nicht auszuschließen ist, daß die Bejahung mit der Motivation erfolgte: "Sagen wir mal ja, um zu sehen, was weiter kommt."

Prozentsatz von 65,7 % mit ja antwortete, ein weiteres Beispiel für die Proportionalität des Verhältnisses des Bürgers zu seiner Gemeinde und die Stärke der rechtlichen Klammern der Einheit.

Ein wesentlicher Grund für das absinkende Interesse in der neuen Gemeinde ist die Einbeziehung anderer, fremder Gemeinden, die nunmehr deren Bild mitbestimmen.¹¹ Dies zeigte die Antwort auf die Frage, ob man sich auch für die Anliegen und Probleme der anderen Ortsteile interessiere. Mit ja antworteten insgesamt 27,8 %, also nur etwa jeder vierte. Dabei zeigte sich bei diesem uneingeschränkten Interesse wieder der übliche Trend. Die Einheitsgemeinden (33,2 % und 30,0%) lagen vor den Verbänden (24,0 % und 24,3 %). 7,8 % relativierten ihre Bejahung auf benachbarte Gemeinden und weitere 23,8 % meinten, es käme darauf an. 2 von 5 Bürgern (40,5 %) antworteten dagegen mit einem klaren Nein.¹²

Diesen Trend bestätigten die Ratsmitglieder.¹³ Hier waren 17,5 % der Ansicht, das Interesse der Bürger an den anderen Ortsteilen sei deutlich geringer, 58,7 % meinten, es sei zwar geringer, aber nicht uninteressiert und 23,8 % glaubten sogar, es sei fast gleiches Interesse vorhanden.

Das Interesse für die Gemeinde ist nicht in dieser globalen Form vorhanden, sondern ganz entscheidend von dem konkreten Thema abhängig. Dies zeigte die folgende Frage. Angesichts ihrer offenen Fragestellung danach, was für den Befragten im politischen Leben seiner Gemeinde von Interesse sei, war eine Nachverschlüsselung nach Sachbereichen erforderlich.

Dabei wurde von 19,9 % der Befragten der Sachbereich Schule, Kindergarten, Spielplatz, Jugend- und Sozialarbeit genannt. 15,3 % nannten den Bereich Sport, Freizeit, Kultur, Vereine, öffentliche Einrichtungen. Die Gruppe Ver- und Entsorgung einschließlich Gebührenfragen folgte mit 9,3 %. Von 8,1 % der Befragten wurde der Bereich Bebauung, Sanierung, Grundstücksangelegenheiten genannt. 7,0 % nannten Straßen und Verkehr als Ziel ihrer Interessen in der Gemeinde. 3,1 % nannten Probleme der Stadtentwicklung und Stadtplanung. 2,9 % interessierten sich

¹¹ Röper, KPBl 1970, 1192: Nach der Schaffung von großen Gemeinden schwindet das Interesse der Bürgerschaft (Titel)

¹² s.a. Knemeyer, Festschrift Küchenhoff S. 557, 565

¹³ aus einer erweiterten Zahl von Städten

besonders für Stil und Arbeitsweise der Verwaltung und 1,2 % nannten Landwirtschaft, Natur- und Umweltschutz. Die kommunale Neugliederung wurde nirgends direkt angesprochen. Erstaunlich ist die hohe Zahl derjenigen, die keine Antwort geben konnten oder "kein Interesse" angaben (37,3%). Insgesamt hatten nur 62,7 % der Befragten eine Vorstellung und nur 46,8 % eine klare Vorstellung. In den einzelnen Einheiten fand man unterschiedliche Präferenzen bei den Interessengebieten. Diese konnten damit erklärt werden, daß hier kurz zuvor eine Maßnahme in diesen Bereichen getroffen wurde oder im Gespräch ist (etwa der Bau einer Schule), die den Bürger persönlich tangiert, oder er sich in seinen Interessengebieten an seinen Wünschen und Bedürfnissen an dieser Stadt orientiert. So lag z. B. der Bereich Wohnen und Freizeit in Taunusstein sehr hoch, eine Folge der Tatsache, daß viele im Rhein-Main-Raum tätige Bürger diese Stadt als Wohn- und Schlafstadt benutzen.

Das Interesse an der eigenen Gemeinde ist daher weitgehend von Faktoren abhängig, die aus der eigenen Betroffenheit fließen.¹⁴ Dies bestätigte die Zusatzfrage: "Sind Sie in den genannten Bereichen persönlich betroffen," die von 54,4 % derjenigen, die einen bestimmten Bereich genannt hatten mit ja und von weiteren 29,8 % mit teilweise beantwortet wurde.

b) Kontakt zu Repräsentanten und Verwaltung

"Ratsmitglieder und Verwaltung waren in Deuz (Bsp.) nicht unbekannt und fremd und waren gut erreichbar."

Dagegen: "... sind in Netphen nicht unbekannt und fremd und sind gut erreichbar."

Note für	alte Gem.	neue Gem.	Veränderung
in Taunusstein	2,02	3,21	- 1,19
in Netphen	2,39	3,43	- 1,04
in Nieder-Olm	2,40	3,78	- 1,38
insgesamt	2,27	3,47	- 1,20

¹⁴ insofern galt die These auf S.64 im Zusammenhang mit der eigenen Betroffenheit nur für den Besuch von Ratssitzungen

Die Notenaufschlüsselung für alle Befragten sieht folgendermaßen aus:

Note	alt	neu
1	36,2 %	12,9 %
2	29,6 %	19,7 %
3	15,5 %	19,7 %
4	6,9 %	16,2 %
5	4,8 %	12,3 %
6	4,7 %	17,0 %
ohne Aussage	2,3 %	2,2 %

Interessant ist das gleichmäßige Stimmgefälle bei der alten Gemeinde und die Tatsache, daß ein Drittel den Kontakt früher für sehr gut hielten (in Taunusstein sogar 46,8 %) und insgesamt fast zwei Drittel mit gut und sehr gut votierten (in Taunusstein fast drei Viertel, nämlich 73,1 %).

Bei den verbalisierten Fragen erklärten in Taunusstein 47,3 % (in Netphen 27,6 %), nach der Zusammenlegung sei es schwieriger geworden, mit einem Ratsmitglied zu sprechen. 46,3 % (in Netphen 69,5 %) meinten, dies habe sich nicht verändert.¹⁵ In Nieder-Olm antworteten auf die deutlicher akzentuierte Frage, ob es schwieriger sei, mit einem Mitglied des Verbandsgemeinderates zu sprechen als mit einem Mitglied des Ortsgemeinderates, 61,8 % mit ja, 23,5 % (etwa ein Viertel) mit nein. 14,7 % wußten dazu keine Antwort.

c) Integration, Identifikation, Gemeinschaftsbewußtsein (Einheitsbewußtsein)¹⁶

"Neuhof bildete eine Einheit und Gemeinschaft, in der man dazu gehörte und sich wohl fühlte."

Dagegen: "Taunusstein bildet eine Einheit und Gemeinschaft, in der man dazugehört und sich wohl fühlt."

Die Ergebnisse:

Note für	alte Gem.	neue Gem.	Veränderung
in Taunusstein	2,08	3,46	- 1,38
in Netphen	2,29	4,08	- 1,79
in Nieder-Olm	2,20	3,78	- 1,58
insgesamt	2,19	3,78	- 1,59

Hier ist unbedingt auf die enorme Verschlechterung Netphens hinzuweisen, wo 24 Gemeinden zu einer neuen "Gemeinschaft" zusammengeschlossen wurden. Da scheint die "lockere" Verbandsgemeinde noch eher eine Einheit darzustellen als die Einheitsgemeinde Netphen.¹⁷

Die Verteilung der einzelnen Noten:

Note	alt	neu
1	39,1 %	10,0 %
2	27,3 %	13,1 %
3	16,3 %	21,0 %
4	7,1 %	18,3 %
5	3,6 %	15,0 %
6	4,2 %	20,2 %
ohne Aussage	2,4 %	2,4 %

Die verbalisierten Fragen zur Integration zeigten folgende Ergebnisse:

Gefragt, ob man es für möglich halte, daß sich die Bürger von im Laufe der Zeit an die veränderten Umstände, nämlich daß ihre Gemeinde jetzt nicht mehr selbständig, sondern Teil einer größeren (bzw. Mitglied einer Verbandsgemeinde oder eines Gemeindeverwaltungsverbandes) sei, gewöhnten, meinten 34,2 %, die Bürger hätten sich bereits daran gewöhnt. (Tausenstein 40,0 %, Schönau 41,9 %, Nieder-Olm 33,3 %, Netphen 21,4 %). 21,2 % aller Befragten waren der Ansicht, man werde sich allmählich daran gewöhnen. 39,4 % stimmten dagegen der Alternative zu, "sie werden sich zwangsläufig daran gewöhnen müssen, da ihnen nichts anderes übrig bleibt."¹⁸ (Diese zwangsläufige Gewöhnung, bei der viel Resignation mitschwingt, wurde am deutlichsten in Netphen mit 47,1 % artikuliert). 5,2 % schließlich meinten, die Bürger würden sich nicht daran gewöhnen.

In den beiden Einheitsgemeinden wurde danach gefragt: Wie würden Sie sich bezeichnen, als Deuzer (Ortsteil, frühere Gemeinde) oder als Netphener?

¹⁵ vgl. S. 83.

¹⁶ Nachweise bereits oben S. 27 f.

¹⁷ s.a. Bückmann, Verfassungsfragen S. 107

¹⁸ Diese Alternative wurde hereingenommen, nachdem im pretest laufend diese Äußerung gefallen war.

In Taunusstein wählten 70,7 % bei dieser Frage den Namen der alten Gemeinde, in Netphen sogar 86,7 %. Den Namen der neuen Gemeinde wählten in Taunusstein immerhin 23,9 % (fast ein Viertel), in Netphen dagegen ca. 20 % weniger, nur 3,8 %. Danach ist die Identifikation mit der neuen Gemeinde¹⁹ dem Namen nach zwar auch in Taunusstein bei 70 % nicht vorhanden, aber dennoch erheblich weiter fortgeschritten als in Netphen, dessen Ortsname von seinen Einwohnern augenscheinlich fast ganz verdrängt wird.

In Nieder-Olm und Schönau lautete die Frage:

"Nehmen wir einmal an, man würde alle Gemeinden auflösen und aus der Verbandsgemeinde (dem Gemeindeverwaltungsverband) eine Einheitsgemeinde machen; - würden sich Ihrer Meinung nach die Bürger daran im Laufe der Zeit gewöhnen?" Bei den Ergebnissen gab es im allgemeinen, außer bei den Quoten für ja (Nieder-Olm 13,7 %, Schönau 17,2 %, insgesamt 15,5 %) keine allzu große Abweichung. 33,8 % aller Befragten in beiden Orten antworteten auch hier mit zwangsläufig. 14,0 % meinten, die Bürger würden sich zum Teil daran gewöhnen, wobei oft zwischen alt und jung differenziert wurde. 36,7 % glaubten dagegen, man werde sich nicht an eine Einheitsgemeinde statt einer Verbandslösung gewöhnen. Die Vertreter der Presse meinten auf die Frage nach der Integration der Bürger²⁰ in den eingemeindeten Ortsteilen und ihre Identifikation mit der neu gebildeten Gemeinde 3mal, die Integration sei schon erfolgt, 8mal, sie schreite fort 2mal, sie geschehe nur ganz zögernd und einmal sogar, sie sei noch in weiter Ferne (Netphen!).

Die Ratsmitglieder, befragt nach der Identifikation, stimmten zu 17,2 % mit ja, zu 73,4 % mit teils, teils und zu 10,9 % mit nein. Bei der Frage der Integration wählten 29,7 % die Alternative ja, 56,3 % die Alternative teils, teils und 17,2 % aller Befragten 64 Ratsmitglieder stimmten mit nein. 21,9 % aller Ratsmitglieder waren der Ansicht, die Bereitschaft der Bürger zur Mitwirkung sei in den eingemeindeten Ortsteilen geringer als im alten Ortskern, 56,3 % hielten sie für gleich und 18,8 % empfanden sie in den eingemeindeten Ortsteilen sogar als größer.

¹⁹ vgl. auch Röper, KPBI 1970, 1192; Unger, Demo 1975, 11; Leidinger Landkreis 1975, 429.

²⁰ ebenso wie bei den Ratsmitgliedern lag hier eine erweiterte Anzahl von Städten zugrunde.

d) ausreichende Partizipationsmöglichkeiten

"Die Möglichkeiten für den Bürger, sich in Duz politisch zu betätigen, waren ausreichend und wirkungsvoll."

Dagegen: "... sich in Netphen politisch zu betätigen, sind ausreichend und wirkungsvoll."

Note für	alte Gem.	neue Gem.	Veränderung
in Taunusstein	3,38	3,12	+ 0,26
in Netphen	3,41	3,89	- 0,48
in Nieder-Olm	3,46	3,53	- 0,07
insgesamt	3,42	3,52	- 0,10

Nach der Meinung der Bürger scheinen sich danach die Partizipationsmöglichkeiten in der neuen Gemeinde kaum nennenswert verschlechtert, teilweise sogar geringfügig verbessert zu haben. Dies wäre damit einer der wenigen Fälle, wo die Territorialreform positive Ergebnisse erbracht oder zumindest doch nicht zu eindeutig negativen Ergebnissen geführt hat, wenn nicht gleichzeitig einige Bedenken diese Aussage wiederum in Frage stellen würden.

Auffallend ist nämlich einmal die schon vergleichsweise schlechte Bewertung für die alten Gemeinden, die gleichmäßige, nicht besonders auffällige Bewertung in allen Fällen (immer zwischen Note 3 und 4) und die nur minimalen Unterschiede zwischen alten und neuer Gemeinde. Dies gibt zu der Vermutung Anlaß, daß entweder die Bürger mit dieser Aussage "Politische Betätigung" nichts anzufangen wußten oder oder sie sich weder in den alten noch in der neuen Gemeinde besonders darum gekümmert haben, ob ausreichend effektive Partizipationsmöglichkeiten vorliegen, eine Wahrnehmung dieser Möglichkeiten bisher also nicht versucht haben. Bei einer nur sehr seltenen oder überhaupt noch nicht geschehenen Wahrnehmung können aber auch keine wesentlichen Veränderungen festgestellt werden. Ansonsten wäre die Bewertung wie bei den anderen Faktoren auch etwas deutlicher nach der einen oder anderen Seite ausgeschlagen.

Vielleicht liegen der geringe Stellenwert und die geringen Veränderungen für diesen Faktor aber auch daran, daß in allen Fällen nur Kleinstädte untersucht wurden. In einer Großstadt wäre unter Umständen ein

größerer Ausschlag hin zum Negativen festzustellen gewesen.²¹

Die Notenaufschlüsselung in der Gesamtzahl der befragten Orte zeigt folgendes Bild:

Note	alt	neu
1	10,2 %	9,4 %
2	19,5 %	18,4 %
3	24,6 %	22,0 %
4	17,1 %	20,6 %
5	12,9 %	12,8 %
6	12,4 %	13,7 %
ohne Aussage	3,3 %	3,1 %

Die Frage: "Reichen Ihrer Meinung nach die derzeitigen Möglichkeiten der Bürger zur politischen Betätigung in der neuen Gemeinde aus?" beantwortete etwa die Hälfte (50,2%) aller Bürger mit ja. Dabei gab es große Unterschiede: Taunusstein 63,1 %, Schönaü 54,1 %, Nieder-Olm 47,7 %, Netphen 36,6 %. 17,2 % antworteten insgesamt mit nein, 16,9 % mit teilweise und 15,7 % wußten keine Antwort.

Bei der Anschlußfrage waren im Schnitt 75,5 % (!) der Ansicht, die Zusammenlegung habe die Möglichkeit zur politischen Betätigung nicht eingeschränkt. Hier sah die Zusammensetzung so aus: Nein in Schönaü bei 83,6 %, in Taunusstein 80,9 %, in Netphen 69,6 % und in Nieder-Olm 67,2 %. Auffallend ist, daß hier wiederum in Nieder-Olm die größte Anzahl derjenigen lag, die sich nicht klar für ja oder nein entscheiden konnten und indifferent oder ausweichend antworteten.²² Dies mag auf mangelndem Problembewußtsein, fehlendem Mut zu klarer Entscheidung beruhen. Wahrscheinlicher scheint jedoch folgende Deutung:

Die Verbandsgemeinde nimmt zwischen dem Verband in Baden-Württemberg,

²¹ Holler/Naßmacher, B4/76 S. 22 weisen auf die zentrale Antinomie hin, wonach mit wachsender Größe der politischen Einheit die Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers immer geringer werden, während bei kleinen Einheiten die Gefahr besteht, daß die politische Partizipation sich als trivial erweist, weil sie nur einen ganz geringen Teil der gesellschaftlichen Umwelt zu gestalten vermag. Ähnlich Klönne in Zoll S. 249, 253

²² Dieses Phänomen trat darüber hinaus noch an anderen Stellen auf, die im Rahmen dieser Arbeit nicht in dieser ausführlichen Differenzierung dargestellt werden konnten. Z.B. S. 97 bei der Frage nach dem allgemeinen Interesse, S. 98 (50,5 % konnten hier keinen Interessensbereich nennen), s.a. S. 76 und S.106.

der noch mehr die Selbständigkeit der Gemeinden betont, und der Einheitsgemeinde, die klar auf die neue Einheit ausgerichtet ist, eine Zwischenstellung ein. Sie ist eine Teillösung, die aufgrund ihrer Zwitterstellung den Bürger zu verwirren scheint. Durch die unterschiedlichen, sich überlagernden, Kompetenzen zwischen den beiden Körperschaften scheint die Differenzierung in den Köpfen der Bevölkerung noch nicht klar gelungen zu sein. Man sieht noch nicht klar, wo es am Ende hingeht, so daß weder ein klares Ja noch Nein möglich ist.²³

Die Quoten bei der Befragung für die Einschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten durch die Reform ergaben im übrigen wieder die bekannte Reihenfolge, proportional zu der Stärke der rechtlichen Klammer der Einheit:²⁴ Schönau 3,4 %, Nieder-Olm 10,9 %, Taunusstein 13,4 %, Netphen 16,7 %.

Die pauschale Frage nach der Veränderung der Mitwirkungsmöglichkeiten durch die Reform wurde konkret noch einmal für die Möglichkeit, Ratsmitglied zu werden, gestellt. Für eine Verschlechterung spricht hier, daß für diese Mandate jetzt mehr Bürger und damit auch eine größere Anzahl von (potentiellen) Bewerbern zur Verfügung stehen, die zu dem Einzelnen in Konkurrenz treten können, was den Ausleseprozeß verschärft. So ist verständlich, daß in Taunusstein 58,5 % und in Netphen 49,0 % meinten, es sei nach der Reform schwieriger geworden, Ratsmitglied zu werden. Dennoch erstaunt die große Zahl derjenigen (35,6 % in Taunusstein und 44,3 % in Netphen), die der Ansicht waren, es sei nicht schwieriger geworden. Dies kann wiederum einmal darauf zurückzuführen sein, daß die meisten es noch nie versucht haben, Ratsmitglied zu werden und daher um die veränderten (?) Schwierigkeiten nicht wissen. Zum anderen kam aber bei manchen Befragten zum Ausdruck, daß es früher in den kleinen Gemeinden oft nur Mitglieder "herrschender" Gruppen möglich gewesen sei, Ratsmitglied zu werden, Außenstehende aber schwer in diese geschlossenen Kreise hätten eindringen können. Dagegen sei der Zugang zur kommunalpolitischen "Karriereleiter" durch die Verlagerung auf die größere Einheit und die damit verbundene Entper-

²³ Diese Nachteile sind zu den Vorteilen eines gestuften Vertretungsverhältnisses in Beziehung zu setzen, s. dazu S. 91 f.

²⁴ für Netphen ergänzt durch die Auswirkungen der unterschiedlichen Sozialstruktur im Vergleich zu der anderen Einheitsgemeinde Taunusstein, s. dazu S. 63 f.

sönlichung, Entemotionalisierung und Versachlichung wieder für alle offener und die erstarrten Krusten wieder beweglicher geworden. Auch dies ist ein interessanter und wichtiger Aspekt der Territorialreform, der bisher kaum bekannt war. In Nieder-Olm meinten 71,1 %, es sei schwieriger, Mitglied des Verbandsgemeinderates zu werden als Mitglied des Ortsgemeinderates. 6,4 % hielten es für nicht schwieriger und 22,5 % (!) wußten darauf keine Antwort.

Die Ansicht der Ratsmitglieder gibt folgende differenzierte Betrachtung wieder:

Bei der Frage nach allgemeinem Interesse der Bürger an der Selbstverwaltung und ihrer Bereitschaft zur Mitwirkung meinten 3 % der Ratsmitglieder, dies sei jetzt größer als vor der Neugliederung, 64 % sahen es als in etwa gleich an und 33 % meinten, es sei jetzt geringer. Bei der Frage, ob die neugebildete Gemeinde den Bürgern andere Möglichkeiten, Chancen und vor allem Anreiz zur Mitwirkung biete, meinten 3 %, die Chancen und der Anreiz seien jetzt größer als vor der Neugliederung. 28 % votierten für geringer und 59 % beurteilten beide Situationen in etwa gleich. Zu Veränderungen in der tatsächlichen Mitwirkung meinten schließlich 8 %, diese sei jetzt größer, 58 % sahen sie etwa gleich und 34 % waren der Ansicht, jetzt sei die tatsächliche Mitwirkung geringer als vor der Neugliederung.

e) Überschaubarkeit und räumliche Ausdehnung

"Die räumliche Ausdehnung von Seitzenhahn (Bsp.) war nur so groß, daß sie noch überschaubar war."

Dagegen: "Die räumliche Ausdehnung von Taunusstein ist nur so groß, daß sie noch überschaubar ist."

Note für	alte Gem.	neue Gem.	Veränderung
in Taunusstein	2,72	3,94	- 1,22
in Netphen	2,95	4,19	- 1,24
in Nieder-Olm	2,89	3,75	- 0,86
insgesamt	2,85	3,96	- 1,11

Die Notenaufschlüsselung:

Note	alt	neu
1	22,1 %	8,9 %
2	27,0 %	11,0 %
3	15,8 %	16,8 %
4	16,2 %	20,7 %
5	9,0 %	18,7 %
6	7,6 %	21,6 %
ohne Aussage	2,3 %	2,3 %

Hier sieht man im Vergleich zu der alten Gemeinde bei der neuen einen erheblichen Einbruch in den Noten sehr gut und gut, der sehr deutlich bei mangelhaft und ungenügend wieder auftaucht.

Eine direkte verbalisierte Frage nach der Größe wurde nur in Schönau gestellt, das nicht in diese vergleichende Untersuchung der Veränderung der Stimulansfaktoren einbezogen war. Hier meinten 9,0 %, der Verband sei zu groß, 1,4 % waren der Ansicht, er sei zu klein, 62,4 % hielten ihn für etwa in der richtigen Größe und 27,2 % sahen sich nicht in der Lage, hierzu ein Urteil abzugeben.

f) Anreiz durch Angemessenheit der gemeindlichen Aufgaben

"Diese Aufgaben und Möglichkeiten von Hainchen (Bsp.) waren so groß, daß sie einen Anreiz zur Mitarbeit boten."

Dagegen: "Die Aufgaben und Möglichkeiten von Netphen sind so groß, daß sie einen Anreiz zur Mitarbeit bieten."

Note für	alte Gem.	neue Gem.	Veränderung
in Taunusstein	3,32	3,73	- 0,41
in Netphen	3,72	4,24	- 0,52
in Nieder-Olm	3,73	4,08	- 0,35
insgesamt	3,58	4,02	- 0,44

Die Einzelauflistung zeigt folgende Stimmenverteilung

Note	alt	neu
1	9,7 %	5,8 %
2	19,7 %	13,7 %
3	18,6 %	16,3 %
4	17,1 %	19,7 %
5	16,5 %	19,3 %
6	15,2 %	21,8 %
ohne Aussage	3,2 %	3,4 %

Dieser Kurvenverlauf ohne besondere Höhepunkte führt zu ähnlichen Erwägungen wie beim Faktor d). Er zeigt, daß die Aufgaben der Gemeinde den Bürger in dieser abstrakten Zusammenfassung nicht interessieren. Erst wenn ihm konkret gesagt wird, dieser Teil der Aufgaben, die dich betreffen, die Auswirkungen auf deinen persönlichen Bereich haben, ist nun aus der Kompetenz der Gemeinden verschwunden oder neu hinzugekommen, oder er solche Auswirkungen direkt und unmittelbar verspürt, scheinen hier deutlichere Reaktionen möglich zu sein.

Auch die durch die Vergrößerung der Gemeinden ermöglichte und im Hinblick auf die Funktionalreform versprochene oder teilweise schon verwirklichte Erhöhung der Gemeinschaftsaufgaben hat daher noch nicht zu dem gewünschten Ergebnis, einer Erhöhung der Motivation zur Beteiligung beim Bürger, geführt. Zwar stimmte die Mehrheit der Bürger der Behauptung zu, durch die Vergrößerung der Gemeinden sei eine Mitarbeit in den Gemeinden überhaupt erst interessant geworden, weil die Aufgaben umfangreicher und wichtiger geworden seien. (19,5 % stimmten voll zu, weitere 38,6 % teilweise, insgesamt also 58,1 %) Jedoch scheint diese verbalisierte Aussage, die möglicherweise durch die positiv-bejahende Fragestellung und die in ihr enthaltene positive Information suggeriert sein kann, nicht so verlässlich wie der spielend gewonnene visualisierte Vergleich.

Ein erhöhter Anreiz aufgrund erweiterter Aufgaben der Gemeinden wird danach von den Bürgern (noch) nicht allgemein realisiert. Dieses Ergebnis wird auch durch die Meinung der Ratsmitglieder bestätigt, die nur zu 3 % der Ansicht waren, die neue Gemeinde (und ihre Aufgaben) biete dem Bürger mehr Anreiz zur Mitarbeit.²⁵

²⁵ siehe S. 106 .

II. Verwaltungswissenschaftliche Quantifizierung einer Veränderung des Aktionsraums für eine politische Betätigung des Bürgers in der Gemeinde durch die Territorialreform

1. Reihenfolge und Bedeutung der Stimulansfaktoren

a) abstrakte Gewichtung durch die Bürger

Nachdem unter I eine Benotung des Verwirklichungszustandes der Stimulansfaktoren in der alten und neuen Gemeinde und damit eine konkrete Bewertung sowie ein Vergleich der tatsächlichen Zustände erreicht wurde, soll nunmehr eine abstrakte Gewichtung der einzelnen Faktoren absolut und in ihrem Verhältnis zueinander erfolgen. Diese Aufgabe wurde ebenfalls, natürlich in eine einfache, verständliche Form gebracht, den Bürgern gestellt, um so Bewertungskriterien für die Stimulansfaktoren direkt von den Betroffenen, also von denen, auf die diese Faktoren stimulierend wirken (sollen), zu erhalten. Dadurch sollte vermieden werden, daß der Verfasser subjektiv den Wert, die Bedeutung und die Gewichtung der Faktoren nach eigenem Gutdünken festsetzt. Es sollte eine von subjektiven, rational nicht nachprüfbaren Einflüssen des Verfassers unabhängige Bewertungsgrundlage geschaffen werden. Sicherlich sind auch die Wertvorstellungen der Bürger nicht objektiv, sondern nur aus ihrer Betroffenensituation heraus zu verstehen. Deshalb soll hier auch nicht "des Volkes Stimme" zur Absolutheit erhoben werden. Sie soll jedoch zumindest auch einmal zur Kenntnis gebracht werden, denn niemand wird der Behauptung widersprechen wollen, daß die Reformen letztlich auch für den Bürger gemacht wurden. Eine Einseitigkeit durch eine Überbetonung der Wertvorstellungen der Bürger wird im übrigen dadurch verhindert, daß oben bereits objektive Statistiken und Erfahrungsberichte der Experten (Schlüsselpersonen) gebracht wurden, die zur Ergänzung und Herstellung des Gesamtbildes herangezogen werden können.

Die Aussagen in diesem ersten Spielschritt²⁶ der Befragung waren abstrakt formuliert, z. B. für Faktor a): "Der eigene Lebensbereich, die eigenen Interessen und Probleme müssen in einer Gemeinde deutliche Berührungspunkte finden." Der Befragte wurde davon unterrichtet, die Aus-

²⁶ s. dazu S. 40.

sagen auf den Kärtchen als mögliche Voraussetzungen für eine politische Betätigung in irgendeiner Gemeinde aufzufassen und ausdrücklich gebeten, dabei nicht an die eigene Gemeinde zu denken, sondern ganz allgemein und abstrakt zu urteilen. Die einzelnen Voraussetzungen sollten entsprechend ihrer Wichtigkeit für den Befragten auf die Plätze eins bis sechs in einer Tabelle auf einem Pappkarton mit gleicher Farbe wie die Kärtchen (hier rosa) eingeordnet werden. Als anregende und erleichternde Assoziation wurde die Bundesligatabelle genannt.

Der Startsatz für den Denk- und Bewertungsvorgang des Befragten lautete: "Damit ich mich in einer Gemeinde politisch betätigen würde, müßte das und das so sein. (z.B. müssen die eigenen Interessen und Probleme in einer Gemeinde deutliche Berührungspunkte finden) Wie wichtig ist das für mich? Auf welchen Platz setze ich das in meiner Wichtigkeitstabelle?"

Die Befragung brachte folgende Ergebnisse:

Tausenstein (A)			Netphen (B)		
Platz	Faktor ²⁷	Platzziffer	Platz	Faktor	Platzziffer
1.	c	2,14	1.	c	2,33
2.	b	2,49	2.	b	2,73
3.	a	3,19	3.	a	3,13
4.	e	3,30	4.	e	3,37
5.	d	3,81	5.	d	3,55
6.	f	3,82	6.	f	3,69

Nieder-Olm (C)			A - C		
Platz	Faktor	Platzziffer	Platz	Faktor	Platzziffer
1.	c	2,27	1.	c	2,25
2.	b	2,69	2.	b	2,63
3.	a	3,08	3.	a	3,14
4.	e	3,49	4.	e	3,39
5.	d	3,78	5.	d	3,71
6.	f	4,03	6.	f	3,85

²⁷ zu diesen Faktoren s. S. 95 f.

b) Stabilität des Ergebnisses

In Schönau wurde diese abstrakte Gewichtung der Stimulansfaktoren ebenfalls vorgenommen. Während in den Gemeinden A, B und C jeweils die Reihenfolge zwischen den Faktoren identisch war, wechselten hier die Faktoren d und e die Plätze.

Schönau (D)

Platz	Faktor	Platzziffer
1.	c	2,26
2.	b	2,88
3.	a	3,08
4.	d	3,57
5.	e	3,66
6.	f	3,92

Dieses Ergebnis von Schönau hatte jedoch auf die Gesamttenenz keinen wesentlichen Einfluß. Bereits nach 3 Gemeinden und 619 Befragten hatten sich sowohl Reihenfolge als auch Platzziffern der Faktoren hinreichend stabilisiert, so daß die weiteren 210 Antworten aus Schönau keine erhebliche Verschiebung bewirkt haben. Dies zeigt deutlich folgende Gegenüberstellung:

A - C (n = 619)			A - D (n = 829)		
Platz	Faktor	Platzziffer	Platz	Faktor	Platzziffer
1.	c	2,25	1.	c	2,25
2.	b	2,63	2.	b	2,70
3.	a	3,14	3.	a	3,12
4.	e	3,39	4.	e	3,45
5.	d	3,71	5.	d	3,68
6.	f	3,85	6.	f	3,86

Die Hinzunahme von Schönau zeigt, daß die Situation in der eigenen Gemeinde letztlich doch nicht ganz aus dem Bewußtsein zu verdrängen ist und auch bei der abstrakten Gewichtung etwas Einfluß nimmt:

Faktor b erlitt durch die Hinzunahme von Schönau die größte Veränderung mit - 0,07. Da Ratsherren und Verwaltung in den alten bekannten Gemeinden (Schönau) vertrauter und eher erreichbar sind, ist die-

ser Faktor b eigentlich noch ganz gut verwirklicht. Daher wurde ihm keine allzu große Bedeutung zugemessen, so daß hier bei allen die Platzziffer am niedrigsten liegt (2,88) und den Durchschnitt senkt. Das gleiche gilt für die räumliche Ausdehnung und Überschaubarkeit (Faktor e, zweitgrößte Veränderung mit - 0,06) die bei dem aus nur 4 Gemeinden bestehenden Verband in Schönau keinen Anlaß zu großer Aufregung bietet.

c) Interpretation der abstrakten Gewichtung

Der Faktor c) hat mit einem Abstand von 0,45 für alle untersuchten Orte ziemlich eindeutig den ersten Platz belegt. Damit ist das Gemeinschaftsbewußtsein und die Integrationsfähigkeit der Gemeinde keineswegs antiquiert, sondern nach wie vor wichtigste Voraussetzung für eine ideale Gemeinde. Die Erreichbarkeit der Verwalter und Vertreter der Interessen (Faktor b) erscheint noch wichtiger als die Interesseneinstimmung selbst (Faktor a), was dafür spricht, daß die Übereinstimmung weitgehend von der Durchsetzung und Repräsentation der Interessen bestimmt wird. Erstaunlich ist, daß die räumliche Komponente, selbst in einer großen Flächengemeinde wie Netphen (B) erst an vierter Stelle gesehen wird. Gerade sie, die von den Kritikern der Reform immer wieder betont wurde, hat doch bei den Bürgern, zumindest losgelöst, offenbar nicht diesen Stellenwert. Sicherlich hat sie aber ab einer gewissen Grenze auf den meistgenannten Faktor c (Integrationsfähigkeit) Einfluß. Die Platzierung der Faktoren d und f zeigt den schon oben bei der konkreten Bewertung ihrer Verwirklichung gewonnenen Eindruck. Sie können in dieser weitgefaßten Formulierung nicht eine hervorragende Platzierung in der Werteskala der Bürger hervorrufen. Ihr Ausmaß wird erst bei konkreter Betroffenheit, meistens dann zu spät, erkannt.

2. Vergleich der abstrakten Werteskala mit der konkreten Verwirklichung der Faktoren in den alten und neuen Gemeinden

Einem Vergleich dieser beiden Ergebnisse ist mit Vorsicht zu begegnen, da etwas ungleiche Komponenten verglichen werden müssen. Im ersten Fall wurde eine Rangfolge mit Platzziffern ermittelt, im zweiten eine Benotung gewünscht. Da aber in beiden Fällen die Ziffer 1 die beste und die

Ziffer 6 die schlechteste Bewertung darstellt, wobei die gleiche Skala von 1-6 vor allem angeboten wurde, um beim Befragten Verwirrung zu vermeiden, soll auf eine Gegenüberstellung der abstrakten und konkreten Bewertung nicht verzichtet werden, zumal sie zu sehr reizvollen Ergebnissen führt.

Alle Zahlen beziehen sich auf die drei Einheiten Taunusstein (A), Netphen (B) und Nieder-Olm (C); es wird also "A-C konkret" mit "A-C abstrakt" verglichen. Die Hinzunahme der abstrakten Bewertung in Schönaue diente nur der Überprüfung der Stabilität. Sie muß hier wieder weggelassen, um eine direkte Vergleichbarkeit herzustellen.

Faktor	abstrakt	konkret		
		alte Gem.	neue Gem.	Differenz
a	3,14	2,87	3,58	- 0,71
b	2,63	2,27	3,47	- 1,20
c	2,25	2,19	3,78	- 1,59
d	3,71	3,42	3,52	- 0,10
e	3,39	2,85	3,96	- 1,11
f	3,85	3,58	4,02	- 0,44

Eine Einzelgegenüberstellung für die drei Gemeinden ist auf der nächsten Seite zu sehen. Die alphabetische Übersicht der Faktoren in obiger Tabelle wird durch eine weitere ergänzt, die nach der Reihenfolge der Faktoren geordnet ist.

	abstrakt	konkret		
		alte Gem.	neue Gem.	Differenz
1.	c (2,25)	c (2,19)	b (3,47)	d (- 0,10)
2.	b (2,63)	b (2,27)	d (3,52)	f (- 0,44)
3.	a (3,14)	e (2,85)	a (3,58)	a (- 0,71)
4.	e (3,39)	a (2,87)	c (3,78)	e (- 1,11)
5.	d (3,71)	d (3,42)	e (3,96)	d (- 1,20)
6.	f (3,85)	f (3,58)	f (4,02)	c (- 1,59)

Vergleich abstrakt - konkret in den einzelnen Einheiten

Faktor	A (Taunusstein)			B (Nerphen)			C (Nieder-Olm)		
	abstrakt	konkret		abstrakt	konkret		abstrakt	konkret	
		alte Gem.	neue Gem. Diff.		alte G.	neue G. Diff.		alte G.	neue G. Diff.
a	3,19	2,70	3,41 - 0,71	3,13	3,13	3,77 - 0,64	3,08	2,78	3,58 - 0,80
b	2,49	2,02	3,21 - 1,19	2,73	2,39	3,43 - 1,04	2,69	2,40	3,78 - 1,38
c	2,14	2,08	3,46 - 1,38	2,33	2,29	4,08 - 1,79	2,27	2,20	3,78 - 1,58
d	3,81	3,38	3,12 + 0,26	3,55	3,41	3,89 - 0,48	3,78	3,46	3,53 - 0,07
e	3,30	2,72	3,94 - 1,22	3,37	2,95	4,19 - 1,24	3,49	2,89	3,75 - 0,86
f	3,82	3,32	3,73 - 0,41	3,69	3,72	4,24 - 0,52	4,03	3,73	4,08 - 0,35

Hieraus lassen sich interessante Erkenntnisse gewinnen:

Die konkrete Verwirklichung der Faktoren in der alten Gemeinde stimmt in der Reihenfolge fast überein mit der abstrakten Wichtigkeit. Inso- weit formt man seine Vorstellung von der idealen Gemeinde weitgehend nach dem Bild der alten Gemeinde. Gleichzeitig führt das dazu, daß die Werte für die neue Gemeinde gleichmäßig schlecht, nämlich fast alle über 3,5 liegen.

Bei einem Vergleich des konkreten Zustandes in der alten und neuen Gemeinde fällt der deutliche Abfall des Faktors c von Platz 1 auf 4 und seine mit Abstand größte Verschlechterung um 1,59 Notenstufen auf. Die letzten Plätze für die Faktoren d und f, sowie die Tatsache, daß diese Faktoren im Vergleich alt - neu die geringsten Differenzen aufweisen, bestätigen das bereits mehrfach Gesagte, wonach der Bürger zu diesen Faktoren den geringsten Bezug hat, so daß er sie einerseits für nicht so wichtig hält und andererseits wegen mangelnder Sensibili- tät auch kaum Veränderungen bei ihnen feststellt.

Ein interessantes Bild bietet auch die nächste Tabelle, in der die Ab- weichung der konkreten Verwirklichungszustände in den alten bzw. neu- en Gemeinden vom "Idealzustand", ausgedrückt durch die Platzziffern in der abstrakten Bewertung, dargestellt wird.

Faktor	Abweichung alt-Ideal	Abweichung neu-Ideal
a	+ 0,27	- 0,44
b	+ 0,36	- 0,84
c	+ 0,06	- 1,53
d	+ 0,29	+ 0,19
e	+ 0,54	- 0,57
f	+ 0,27	- 0,17

Man sieht, daß die alte Gemeinde überall eine bessere Bewertung er- hielt als die Faktoren Platzziffern bei der Frage nach ihrer Wichtig- keit.²⁸ Dies zeigt, daß das Idealbild, was die Rangfolge angeht, zwar von der alten Gemeinde bestimmt wurde, aber doch in der konkreten Be- wertung der Faktoren davon abrückt. Diese Relativierung des Bildes von der alten Gemeinde hin zum Negativen bei der Formulierung des Ideal-

²⁸ An dieser Stelle muß noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die abstrakte Gewichtung zuerst durchgeführt wurde und erst spä- ter der konkrete Vergleich alt - neu vorgenommen wurde.

bildes ist möglicherweise von der zwischenzeitlich gewonnenen Kenntnis von der neuen Situation in der neuen Gemeinde veranlaßt. Wenn dies so wäre, wäre dies ein Indiz dafür, daß neue Situation und Idealbild sich einerseits durch Gewöhnung, andererseits durch gewisse "Schönheitsreparaturen" im Laufe der Zeit einmal näherrücken können.

3. Bestimmung des Aktionsraums in idealer, alter und neuer Ausprägung

Die unter 2 gewonnenen Erkenntnisse sollten zwar nicht verborgen bleiben, dennoch erscheint ihre Herleitung angesichts der eingangs geschilderten methodischen Bedenken nicht ganz unproblematisch.

Besser zu einem Vergleich der Lage vor und nach der Reform scheint das folgende Verfahren geeignet.

Dabei soll der Zustand der Gemeinden als Aktionsraum für eine politische Mitwirkung des Bürgers in idealer, alter und neuer Form miteinander verglichen werden. Die quantifizierbare, meßbare Grundlage für diesen Vergleich soll dabei durch Addition der Faktorenprodukte aus Platz(wert)ziffer und Verwirklichungsgrad gewonnen werden.

Nimmt man den Wert der Faktoren, ihre objektive Wichtigkeit, und multipliziert ihn mit dem Grad ihrer konkreten Verwirklichung, so erhält man für jeden Faktor ein Produkt. Die Summe aller Produkte der jeweiligen Faktoren stellt in ihrer Gesamtheit den Aktionsraum dar.

Der Grad der Verwirklichung der Faktoren ist durch die Analyse der konkreten Situation sowohl in der alten wie in der neuen Gemeinde bekannt. Hier ist der Aktionsraum daher sowohl für die alte als auch für die neue Gemeinde leicht zu bestimmen.

Will man dazu den idealtypischen Aktionsraum vergleichen, so müßte man konsequent jedem Faktor für seine Verwirklichung in idealtypischer Form die Benotung sehr gut = 1 erteilen. Im idealen Aktionsraum beträgt daher der Grad der Verwirklichung 1,0, so daß das Produkt die gleiche Zahl wie die Platzziffer darstellt, eben jetzt nur als Produkt (Bsp. Platzziffer bei Faktor a = $3,14 \times 1,0 = 3,14$). Die Summe dieser Produkte ergibt den idealtypischen Aktionsraum.

Die Tabellen zeigen zunächst einen Vergleich der Aktionsräume (idealtypisch, alte Gemeinden, neue Gemeinden) im Gesamtbild der drei untersuchten Orte, dann getrennt für jeden Ort.

In diesen Tabellen ergibt sich unter dem Strich der Grad der Verwirklichung des Aktionsraums sowie die Abweichung dieses Grades vom Idealtyp.

Aktionsraum A-C

Faktor	idealtypisch	alte Gemeinden	neue Gemeinden
a	3,14	x 2,87 = 9,012	x 3,58 = 11,241
b	2,63	x 2,27 = 5,970	x 3,47 = 9,126
c	2,25	x 2,19 = 4,928	x 3,78 = 8,505
d	3,71	x 3,42 = 12,688	x 3,52 = 13,059
e	3,39	x 2,85 = 9,662	x 3,96 = 13,424
f	3,85	x 3,58 = 13,783	x 4,02 = 15,477
	-----	-----	-----
	18,97	56,043	70,832
		- 37,073	- 51,862

Aktionsraum A (Einheitsgemeinde Taunusstein/Hes.)

Faktor	idealtypisch	alte Gemeinden	neue Gemeinden
a	3,19	x 2,70 = 8,613	x 3,41 = 10,878
b	2,49	x 2,02 = 5,030	x 3,21 = 7,993
c	2,14	x 2,08 = 4,451	x 3,46 = 7,404
d	3,81	x 3,38 = 12,878	x 3,12 = 11,887
e	3,30	x 2,72 = 8,976	x 3,94 = 13,002
f	3,82	x 3,32 = 12,682	x 3,73 = 14,249
	-----	-----	-----
	18,75	52,630	65,413
		- 33,88	- 46,663

Aktionsraum B (Einheitsgemeinde Netphen/NRW)

Faktor	idealtypisch	alte Gemeinden	neue Gemeinden
a	3,13	x 3,13 = 9,797	x 3,77 = 11,800
b	2,73	x 2,39 = 6,525	x 3,43 = 9,364
c	2,33	x 2,29 = 5,336	x 4,08 = 9,506
d	3,55	x 3,41 = 12,106	x 3,89 = 13,810
e	3,37	x 2,95 = 9,942	x 4,19 = 14,120
f	3,69	x 3,72 = 13,727	x 4,24 = 15,646
	-----	-----	-----
	18,80	57,433	74,246
		- 38,633	- 55,446

Aktionsraum C (Verbandsgemeinde Nieder-Olm/RP)

Faktor	idealtypisch	alte Gemeinden	neue Gemeinden
a	3,08	x 2,78 = 8,562	x 3,58 = 11,026
b	2,69	x 2,40 = 6,456	x 3,78 = 10,168
c	2,27	x 2,20 = 4,994	x 3,78 = 8,581
d	3,78	x 3,46 = 13,079	x 3,53 = 13,343
e	3,49	x 2,89 = 10,086	x 3,75 = 13,088
f	4,03	x 3,73 = 15,032	x 4,08 = 16,442
	-----	-----	-----
	19,34	58,209	72,648
		- 38,869	- 53,308

Diese Tabellen erlauben nicht nur einen wissenschaftlich exakteren Vergleich als die obigen unter 2. sondern auch einen plastischeren, indem erst jetzt durch die Kombination des Verwirklichungsgrades des Faktors mit seinem Wert (Wichtigkeit) die Relationen zwischen den Faktoren in den Faktorprodukten richtig erkennbar werden.

Wenn danach die Abweichung der neuen Gemeinde vom Idealtyp in Taunusstein mit Abstand am geringsten ist, so heißt dies nicht, dieser Zustand ist am besten, auch nicht die Bürger sehen ihn am besten. Die Bürger kennen ja nur den Zustand ihrer Gemeinde, so daß sie ihn auch nicht (vergleichend) am besten gesehen haben können. Vielmehr stellt sich erst beim Vergleich der absoluten Werte, die die Bürger für ihre Gemeinde festgestellt haben, durch den Verfasser heraus, daß Taunusstein in neuer Form die geringste Abweichung vom Idealtyp zeigt. Dies kann einmal in einer grundsätzlich besseren Notengebung der dortigen Bürger begründet sein, oder auch in einer grundsätzlich positiveren oder bejahenderen Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde, zur Selbstverwaltung und zur politischen Betätigung des Bürgers. Im Gesamtzusammenhang der Untersuchung spricht jedoch vieles dafür, daß die Verhältnisse dort tatsächlich für eine politische Betätigung des Bürgers besser gelagert sind als in den anderen Einheiten.

Schaut man sich die Abweichungen zwischen alten und neuer Gemeinde an, so stellt man fest, daß in den drei Orten die Abweichung jeweils um etwa 2 Punkte höher liegt. Sie beträgt in Taunusstein 12,783; in Nieder-Olm 14,459 und in Netphen 16,813. Danach wurde die Gemeinde als Aktionsraum für politische Betätigungen in der Selbstverwaltung am nachhaltigsten und einschneidendsten in Netphen verändert, am ge-

ringsten in Taumusstein.

In Nieder-Olm wird möglicherweise die Veränderung durch bzw. in der Verbandsgemeinde noch nicht so genau verspürt, weil diese Rechtsform nicht die gleiche Verbindlichkeit in der Wirkung hat wie die Einheitsgemeinde.

4. Wert und Bedeutung der Veränderung der Stimulansfaktoren

Wenn Verbesserungen des Aktionsraums bei seinen ihn tragenden Pfeilern, den Stimulansfaktoren, ansetzen sollen, so muß vor allem bekannt sein, welcher Faktor die gravierendste Verschlechterung erfahren hat.

Die Abweichungen zwischen den Benotungen des Verwirklichungszustandes der Faktoren in den alten und den neuen Gemeinden auf S. 113/114 (Differenz konkret alt - konkret neu) zeigen diese Verschlechterungen noch nicht voll auf. Sie sind nur nominal bzw. eindimensional. Die Bedeutung der Veränderungen für den Aktionsraum ist erst dann zu erkennen, wenn auch in diese Wertung eine Relation zwischen den Faktoren eingebaut wird, die ihre unterschiedliche Bedeutung und Gewichtung aufzeigt. Denn unter Umständen kann eine geringere Verschlechterung bei einem höherwertigen Faktor mehr Bedeutung erlangen und von größerem Gewicht für den Aktionsraum sein, als eine etwas größere Verschlechterung bei einem Faktor von geringerer Bedeutung.

Die Darstellung dieser Veränderungen in der zweiten Dimension stößt jedoch auf Schwierigkeiten. Es ist hier zunächst nicht möglich, einfach aus den Tabellen für den Aktionsraum auf S. 117 f die Differenz zwischen den Faktorprodukten der alten und neuen Gemeinden herauszulesen. Diese Tabellen sind nämlich nur für die Darstellung des Aktionsraums geeignet, der sich aus der Summe der Faktorprodukte ergibt.

Bei der Darstellung des Aktionsraums ergab diese Summe der Produkte aus der geringsten Platzziffer mal geringstem Notenwert den idealen Aktionsraum. Das Problem für diese Darstellung ergibt sich nun daraus, daß als Multiplikator nicht die Note, sondern die Differenz zwischen den Noten verwandt wird. Bei der Note ist nämlich die geringste die beste, bei der Differenz stellt aber die größte die bedeutendste Verschlechterung dar.

Die daraus sich ergebenden Unterschiede, die insofern eine andere Darstellung notwendig machen als beim Aktionsraum zeigt folgendes Beispiel:

Multipliziert man die Platzziffer (die beim wichtigsten Faktor am geringsten ist) mit dem Grad der Verschlechterung des Faktors (Differenz zwischen den konkreten Benotungen) so ergibt weder der geringste noch der größte Produktwert, welcher Faktor durch die Reform in Anbetracht seiner Bedeutung (Wichtigkeit) am meisten "gelitten" hat, weil eine geringe Platzziffer (bester Faktor) eine große (schlechte) Platzziffer neutralisiert. Für die Frage nach der bedeutendsten Veränderung der Stimulansfaktoren ist es daher notwendig, nicht mit den Platzziffern, sondern mit anderen Multiplikatoren zu arbeiten, bei denen ebenso wie bei der Differenz der größte (und nicht wie bei den Platzziffern der kleinste) die größte Bedeutung ausweist, so daß die Proportionalität der Multiplikatoren gewahrt bleibt.

Die Platzziffern der abstrakten Bewertung wurden somit einfach jeweils von 6, der Höchstzahl und Zahl für den schlechtesten Platz subtrahiert. Bei den auf diese Weise gewonnenen "reziproken Platzzifferwerten" stellt nun der größte Wert (geringste Platzziffer) den wichtigsten Faktor dar. Nun kann das Produkt keine Verfälschung der Ergebnisse mehr bewirken, da wichtigster Faktor mal nominal größte Verschlechterung (Differenz) auch die bedeutendste und gravierendste Verschlechterung darstellt.

Daraus ergeben sich folgende Tabellen für die (Bedeutung der) Veränderung der Stimulansfaktoren:

A-C					A (Tausenstein)				
Faktor	Diff.	x	Wert	= Veränd.	Faktor	Diff.	x	Wert	= Veränd.
a	- 0,71	x	2,86	= - 2,031	a	- 0,71	x	2,81	= - 1,995
b	- 1,20	x	3,37	= - 4,044	b	- 1,19	x	3,51	= - 4,177
c	- 1,59	x	3,75	= - 5,963	c	- 1,38	x	3,86	= - 5,327
d	- 0,10	x	2,29	= - 0,229	d	+ 0,26	x	2,19	= + 0,569
e	- 1,11	x	2,61	= - 2,897	e	- 1,22	x	2,70	= - 3,294
f	- 0,44	x	2,15	= - 0,946	f	- 0,41	x	2,18	= - 0,894

B (Netphen)				C (Nieder-Olm)			
Faktor	Diff.	x Wert =	Veränd.	Faktor	Diff.	x Wert =	Veränd.
a	- 0,64	x 2,87	= - 1,837	a	- 0,80	x 2,92	= - 2,336
b	- 1,04	x 3,27	= - 3,401	b	- 1,38	x 3,31	= - 4,568
c	- 1,79	x 3,67	= - 6,569	c	- 1,58	x 3,73	= - 5,893
d	- 0,48	x 2,45	= - 1,176	d	- 0,07	x 2,22	= - 0,155
e	- 1,24	x 2,63	= - 3,261	e	- 0,86	x 2,51	= - 2,159
f	- 0,52	x 2,31	= - 1,201	f	- 0,35	x 1,97	= - 0,690

Nun kann für die einzelnen Orte und insgesamt eine Aussage darüber getroffen werden, welcher Faktor durch die Reform am meisten "gelitten" hat. Dies zeigt noch anschaulicher folgende Zusammenstellung, die nicht alphabetisch, sondern nach dem Ausmaß der Veränderungen geordnet ist.

A-C	A	B	C
c (- 5,963)	c (- 5,327)	c (- 6,569)	c (- 5,893)
b (- 4,044)	b (- 4,177)	b (- 3,401)	b (- 4,568)
e (- 2,897)	e (- 3,294)	e (- 3,261)	e (- 2,336)
a (- 2,031)	a (- 1,995)	a (- 1,837)	a (- 2,159)
f (- 0,946)	f (- 0,894)	f (- 1,201)	f (- 0,690)
d (- 0,229)	d (+ 0,569)	d (- 1,176)	d (- 0,155)

Vergleicht man zunächst die einzelnen Orte miteinander, so stellt man fest, daß die Veränderungen der Faktoren in den einzelnen Orten doch zum Teil recht unterschiedlich sind.

Der Faktor a (Interessenübereinstimmung) hat am ärgsten in Nieder-Olm gelitten. Danach finden die Bürger der Ortsgemeinden in der Verbandsgemeinde weit weniger ihre Interessen wieder als dies in den Einheitsgemeinden der Fall ist. Faktor b macht ebenfalls den Vertretern in der Verbandsgemeinde einen weitaus größeren Vorwurf als den Vertretern in den Einheitsgemeinden. Hier liegt Netphen sehr gut. Diese Einheit wurde jedoch beim Faktor c (Integrationsfähigkeit) und beim Faktor d (Partizipationsmöglichkeiten) am ärgsten getroffen. Taunusstein hat sich bei d sogar verbessert. Bei der räumlichen Ausdehnung (e) wurde in den

beiden Einheitsgemeinden fast gleichmäßig "gestündigt", bzw. dies von den Bürgern so empfunden. Dagegen liegt die Verbandsgemeinde hier um einiges besser, was auch daran liegen kann, daß ihre räumliche Ausdehnung in Anbetracht ihrer geringeren rechtlichen Verbindlichkeit wiederum nicht so stark empfunden wird wie in den Einheitsgemeinden. Bemerkenswert ist, daß Netphen trotz fast gleich bedeutender Defizite bei der räumlichen Ausdehnung mit Taunusstein bei dem Faktor Gemeinschaft (c) doch erheblichere Verluste hat hinnehmen müssen, obwohl dieser Faktor an sich in Taunusstein für wichtiger gehalten wird. Dies ist daraus zu erklären, daß ab einer gewissen Größe die räumliche Ausdehnung nicht mehr als solche empfunden wird, sondern auf den Faktor Integrationsfähigkeit bzw. Bewußtsein der Einheit und Gemeinschaft umschlägt. Netphen hat ebenfalls wie bei c und d auch bei f die stärksten Einbußen im Vergleich der Orte erlitten. Danach wird in einer großen Flächengemeinde ein erhöhter Anreiz durch gestiegene Aufgaben nicht erkannt, möglicherweise deshalb, weil die Vielfalt der notwendigen Maßnahmen es nicht zuläßt, daß alle zugleich angegriffen werden, so daß der einzelne nur selten von den gestiegenen Aufgaben bzw. einer erledigten Maßnahme erfährt. Der Aktionsraum hat sich also insgesamt deswegen in Netphen am negativsten verändert, weil vor allem die Stimulansfaktoren c, d und f am stärksten gelitten haben.

Insgesamt hat die Territorialreform der Fähigkeit des Aktionsraums, eine Einheit und Gemeinschaft darzustellen (c), den bedeutendsten Schlag versetzt. Hinter dieser mehr psychologischen und soziologischen "Verwunderung" tritt die sicherlich auch nicht zu vernachlässigende verringerte Überschaubarkeit aufgrund größerer räumlicher Ausdehnung des Aktionsraums²⁹ zurück (3. Stelle) bzw. sie wird (nur) im Zusammenhang mit dieser Integrationsfähigkeit empfunden. Von großer Bedeutung, noch vor der räumlichen Komponente an 2. Stelle, ist ebenfalls die größer gewordene Entfremdung zu Ratsmitgliedern und Verwaltung. Dagegen fallen der veränderte Aufgabenzuschnitt der Gemeinden (f) und die veränderten Partizipationsmöglichkeiten nur unbedeutend ins Gewicht. Sie werden in dieser allgemeinen Form weder erkannt noch werden Veränderungen bei ihnen empfunden.

²⁹dazu Holler/Naßmacher B 4/76 S. 21; dies. in Frey S. 166, 167

5. Vor- und Nachteile der verwandten Methode

Sicherlich können gegen diese Methode einer verwaltungswissenschaftlichen Quantifizierung der Veränderungen des Aktionsraums für die politische Betätigung des Bürgers durch die Territorialreform anhand von Stimulansfaktoren einige Bedenken erhoben werden. Ein Teil davon wurde jeweils schon bei den einzelnen Angriffspunkten geäußert und überprüft. Diese Methode ist jedoch bisher der einzige erste Versuch, Folgen der Territorialreform in einem Raum, der nur schwer greifbar ist, meßbar zu machen. Eine Veränderung des Personals der Verwaltungen oder der Kosten der Verwaltung durch die Reform ist da sicherlich eine einfachere Aufgabe.

Jedoch im Bereich der politischen Mitwirkung des Bürgers und vor allem ihrer Voraussetzungen und deren Veränderung ist ein solcher Versuch weitaus schwieriger³⁰ und von daher schon zwangsläufig mit einigen Unzulänglichkeiten behaftet, zumal auch Vorbilder oder Alternativen fast völlig fehlen.

So ist dies zur Zeit die einzige Darstellung von Folgen der Reform im politischen Bereich mit rational gewonnenen und damit nachvollziehbaren Meßdaten. Eine ähnliche verwaltungswissenschaftliche Quantifizierung bildete vor zehn Jahren die noch heute maßgebliche Grundlage für die Verwaltungsreform. Wagners Habilitationsschrift "Neubau und Verwaltung" brachte darin 1968 eine Pionierleistung. Wagners gewann seine Maßstäbe aus den damaligen Reformplänen.³¹ Die Quantifizierung und Bewertung der Maßstäbe in ihrem Verhältnis zueinander³² nahm er mit "intellektueller Redlichkeit anhand des in der Verwaltung vorhandenen Erfahrungsschatzes" vor. Bedenken entstanden bei dieser Methode dadurch, daß dieses Idealbild doch sehr von subjektiven Einflüssen und Vorstellungen der verantwortlichen Planer und Wagners eigenen subjektiven Vorstellungen geprägt war.³³

Ebenfalls konnten bei der Erteilung der Verwirklichungsziffern, die Wagners selbständig vornahm,³⁴ subjektive Einflüsse nicht ausgeschlos-

³⁰ so auch Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz S. 53; Rengeling, DWB 1976, 356; vgl. auch Eichhorn/Siedentopf S. 108 ff

³¹ Wagners, a.a.O. S. 270 ff

³² Wagners, a.a.O. S. 314 ff

³³ s. dazu Pittner, die Verwaltung 1971, 98, 100

³⁴ Wagners, a.a.O. S. 505 ff

sen werden. Solche subjektiven Einflüsse des Verfassers sind in der vorliegenden Arbeit weitgehend ausgeschaltet. Lediglich in der Aufstellung der einzelnen Maßstäbe, die den Bürgern zur Bewertung angeboten wurden, sind subjektive Einflüsse nicht völlig auszuschließen; andererseits waren sie hier aber auch mangels fehlender Alternativen und wegen notwendiger Zwangsvorgaben bei der praktischen Durchführung nicht völlig zu vermeiden.³⁵

Die Quantifizierung der einzelnen Maßstäbe und ihr Verhältnis zueinander sowie auch die Bewertung für die konkrete Verwirklichung wurden dagegen einzig und allein von den direkt Betroffenen der Reform, von den Bürgern, vorgenommen. Zwar sind auch hier rein subjektive Wertungen bei den einzelnen Aussagen, wie bei jeder Beurteilung, nicht auszuschließen.³⁶ Durch die Vielzahl der Befragten und ihre repräsentative Auswahl wurden jedoch solche rein subjektiven Wertungen weitgehend reduziert. Danach kann von einer mehrheitlich gebildeten und abgesicherten Durchschnittsbewertung der Betroffenen im Hinblick auf Quantifizierung und Bewertung von Bedeutung und Realisierung der Stimulansfaktoren gesprochen werden.

Für einen Teilbereich liegt somit hier das Ergebnis und Spiegelbild zur Quantifizierung und Bewertung der Reformplanner einschließlich Wagener vor, also ein meßbares Ergebnis der Reform. Dabei sagen die betroffenen Bürger drei Dinge:

1) daß eine Veränderung durch die Reform eingetreten ist; 2) wo (in welchen Faktoren) eine Änderung eingetreten ist; 3) in welchem Ausmaß eine Veränderung eingetreten ist, wobei damit nicht nur das zahlenmäßige Ausmaß sondern auch die Bedeutung erfaßt wird. Darin liegen die Vorzüge dieser Untersuchung!

§ 8 System der Bedingungsfaktoren für bürgerschaftliche Mitwirkung in (neugegliederten) Gemeinden¹

Nach Darstellung der empirischen Untersuchungen ergibt sich nun ein vollständiges Bild für die Variablen, von denen die bürgerschaftliche Mitwirkung bestimmt wird. Sie setzen sich zusammen aus den aktionsraumbezogenen Stimulansfaktoren (I) und den individuellen Vorausset-

³⁵ vgl. S. 94 f.

³⁶ vgl. S. 109.

¹ Ähnliche Einteilung z. B. bei Filwein/Lippert/Zoll S. 89 f

zungen der handelnden Akteure (II). Diese Gesamtheit der Bestimmungsfaktoren zum politisch-demokratischen Handeln ist dem Einfluß einiger weiterer Faktoren ausgesetzt, die die ersten positiv oder negativ verstärken, sog. Multiplikatoren (III).

I. Aktionsraumbezogene Stimulansfaktoren

1. Der Motivationswert des Aktionsraums

Dieser kommt im Gegenstand der Mitwirkung zum Ausdruck. Danach ist hierunter der Grad des Anreizes zur Betätigung durch die gemeindlichen Aufgaben zu verstehen einschließlich der Gratifikationserwartungen.

2. Die Voraussetzungen in den Beziehungen zum Träger der Mitwirkungsaufgaben (Gemeinwesen)

a) Der Identifikationswert des Aktionsraums

Hierzu zählen der Gewohnheitsgrad in bezug auf die Einheit sowie das Vorliegen einer Zustimmung und inneren Überzeugung von der Einheit beim Bürger.

b) Der Integrationswert des Aktionsraums

Hierunter ist die Fähigkeit des Aktionsraums zu verstehen, eine Einheit und Gemeinschaft in soziologischer und psychologischer Hinsicht zu bilden, der Grad des Zugehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühls.

c) Der Grad der direkten Bezüge zum Aktionsraum

Hierunter fällt das Ausmaß der Kontakte, der Grad der Interessendeckung und Betroffenheit und die daraus erkannte Notwendigkeit einer Betätigung.

3. Technische Voraussetzungen zur Mitwirkung

a) Effektivität und Gewicht der Mitwirkungsmöglichkeiten

Hierher gehört der Umfang und die Qualität der Realisierungsmöglichkeiten zur politischen Betätigung, die Gestaltung der Teilhabemöglichkeiten, die Durchsetzungs- und Erfolgsaussichten konkreter Mitwirkung.

b) Grundlagen

Dazu zählen die technischen Voraussetzungen, Entfernung, räumliche Ausdehnung, Organisationsgrad, Ausstattung der Verwaltung, Umfang des Informationsangebotes.

II. Voraussetzungen im Persönlichkeitsbereich

Die individuellen Voraussetzungen der handelnden Akteure werden bestimmt von ihrer Wahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- und Artikulationskapazität, die zusammen mit der grundsätzlichen Bereitschaft zur Mitwirkung von Alter, Sozialstruktur und grundsätzlicher politischer Einstellung und Erwartungshaltung unabhängig von konkreter Betroffenheit beeinflußt wird.

III. Die Multiplikatoren (Verstärker)

1. Der Vergleich mit dem Altzustand

Dies ist nur für neugegliederte Gemeinden ein typischer Multiplikator in negativer oder positiver Hinsicht.

2. Das Aktiverlebnis

- a) Die Häufigkeit des Aktiverlebnisses
- b) Die Unmittelbarkeit des Aktiverlebnisses
- c) Der Erfolgswert des Aktiverlebnisses

3. Das Passiverlebnis

Dieses wird hervorgerufen durch die allgemeine Stimmungs- und Meinungslage, die wiederum durch folgende Einflüsse zustandekommt:

- a) Die Art und Darstellung anderer Einzelaktiverlebnisse
- b) Die Darstellung der allgemeinen Lage durch die Meinungsbildner (Medien und Autoritäten)
- c) Die Geltung und das Ansehen der eigenen Einheit außerhalb
- d) Der Vergleich mit anderen heutigen Einheiten, unter Umständen in der unmittelbaren Nachbarschaft eines anderen Landes mit anderem Modell.

3. Kapitel: Die Ursachen für die heutige Situation

Es wäre sicherlich verfehlt, wollte man den im letzten Kapitel empirisch festgestellten Zustandsbericht über die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung monokausal auf die Territorialreform zurückführen. Diese hat lediglich den räumlichen Zuschnitt der Gemeinden und die Beziehung zwischen Bürger und Selbstverwaltungsinstitution verändert. Dabei waren jedoch manche der heutigen Auswirkungen schon in den Reformmaßnahmen zwangsläufig mit angelegt. Sie fanden allerdings im Gesetzgebungsverfahren noch kaum Beachtung, sondern traten erst später ins Bewußtsein. So läßt sich z. B. heute bei einer Ex-post-Betrachtung der damaligen Reformmaßstäbe und -ziele erkennen, daß die Reform auf Dauer ein Defizit an Mitwirkungsmöglichkeiten des Bürgers bewirken mußte. Dies wird im einzelnen noch näher nachzuweisen sein.

Neben die Territorialreform als Ursache für ein derartiges Defizit treten aber noch andere Einflüsse, die das heutige Bild der Rolle des Bürgers in der Gemeinde maßgeblich mitbestimmt haben, beispielsweise die Entwicklung der kommunalen Stadtverwaltung, die Veränderungen im Individualbereich des Bürgers und seiner Beziehungen zum Staat sowie allgemeine politische, gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen vor und während des Ablaufs der Reformmaßnahmen. Um die Ursächlichkeit der Territorialreform selbst richtig werten zu können, müssen auch diese allgemeinen Entwicklungen kurz skizziert werden. Im Anschluß daran kann versucht werden, das Verhältnis zwischen der Reform und den anderen ursächlichen Einflüssen etwas genauer zu analysieren.

§ 9 Die Auswirkungen der Reformziele auf die heutige Situation

Bei einer Reform, die vielen Zielen dienen soll, kann nicht in gleichem Maße allen Gesichtspunkten Rechnung getragen werden, vor allem dann nicht, wenn diese Gesichtspunkte zum Teil sogar gegenläufig sind.¹ So müssen notwendigerweise einige vernachlässigt oder beim Setzen von Prioritäten hinten gestellt werden. Bei der Territorial-

¹ Köstering SKV 1977, 193, 194 f; Siedentopf NdsGem 1977, 143, 146.

reform ergab sich für die Gesetzgeber in allen Bundesländern das Problem, daß es fast unmöglich ist, eine Verwaltung gleichzeitig wirtschaftlich, rationell, effektiv und doch auch bürgernah arbeiten zu lassen. Diese beiden Ziele, die Verwaltungs- und Leistungskraft der Gemeinden und ihre Bürgernähe, stehen miteinander in einem grundsätzlichen Konflikt. Die Lösung dieses Zielkonfliktes fiel bei der Territorialreform zuungunsten der Bürgernähe aus, indem bei der Schaffung neuer Verwaltungsräume eine Orientierung zuallererst an Verwaltungs- statt an Lebens- oder sozialen Einheiten erfolgte.

Diese Präferenz ist vor allem auf eine Untersuchung Wageners² zurückzuführen, die zur Grundlage für alle Reformpläne wurde.³ Wagener ging darin von der Fragestellung aus, "ob die öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik heute und in Zukunft mit ausreichendem Wirkungsgrad erfüllt werden."⁴ Als Beurteilungskriterien für diese Frage zog er zwei Hauptmaßstäbe heran, die "nach ihrem Begriffsinhalt die wesentlichen Faktoren einer guten Verwaltung in sich vereinen."⁵ Beide, die Effektivität, d. h. die Anforderungen an die technische Seite der Verwaltung, und der Integrationswert, d.h. die politischen Aspekte der Verwaltung, stehen in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zueinander. Bei der Quantifizierung der Maßstäbe innerhalb seines Systems ging Wagener von der Bewertungsziffer 100 und der Prämisse aus, daß "nichts dafür spreche, daß in der Bundesrepublik die technischen Maßstäbe zukünftig dringlicher verwirklicht werden müßten als die politischen"⁶(!), so daß zunächst beide Maßstäbe die Bewertungsziffer 50 erhielten.

Wegen Überlappungen von Untermaßstäben, die er nach dem Schwerpunkt der Auswirkungen löste, kam er dann schließlich zu einer Bewertungsziffer von 51 für die Effektivität und 49 für den Integrationswert. Nach Recherchen in der damaligen Struktur der Verwaltung in den 60er Jahren ermittelte er eine Verwirklichungsziffer von 22,25 für die Effektivität und von 33,15 für den Integrationswert. Danach entsprach

² Wagener, Neubau der Verwaltung

³ vgl. auch Püttner, Die Verwaltung 1971, 98.

⁴ Wagener, Neubau S. 3

⁵ Wagener, Neubau S. 4

⁶ Wagener, Naubau S. 316

der damalige Aufbau der Verwaltung insgesamt optimalen Anforderungen nur zu 57,4 %. Innerhalb dieses Wertes war aber der Integrationswert verhältnismäßig besser verwirklicht als die Effektivität der damaligen Verwaltung. Der Integrationswert kam mit 35,15 von 49 (71,7 %) seinem Idealwert weit näher als die Effektivität (22,25 von 51 = 43,6 %).⁷ Es liegt auf der Hand, daß bei diesen Ergebnissen die Effektivität der Verwaltung einen weit größeren Nachholbedarf aufwies als ihr Integrationswert und somit in den Reformplänen eindeutig favorisiert wurde. Dies führte zu einer Überbetonung⁸ administrativer, technischer und ökonomischer Determinanten in den Plänen und einer zwangsweise damit verbundenen Vernachlässigung der Interessen des Bürgers auf integrationsfähige Aktionsräume mit der Möglichkeit zur sozialen Einheitsbildung.

Der Ansatz Wagners erregt⁹ von verschiedener Seite aus Kritik. Einmal scheint er übersehen zu haben, daß der Integrationswert der Verwaltung immer abhängig und bezogen ist auf eine konkrete Verwaltungseinheit; d. h. er bleibt bei Neuschöpfung einer Einheit nicht auf seiner ursprünglichen Verwirklichungsziffer stehen, sondern fängt in der neuen Einheit wieder bei Null an, indem er sich bezogen auf diese Einheit erst neu bilden und entfalten muß. Dies kann er jedoch dann nicht, wenn ihm in der neuen Einheit gänzlich der Boden entzogen wird, indem das Aufkommen von Stimulansfaktoren und damit die Voraussetzungen zum Entstehen und Fortschreiten der Integration gehindert werden.

Daneben maß Wagner einem anderen Gedanken zuviel Gewicht bei, nämlich der Orientierung an optimalen Einwohnerbereichen für Verwaltungsaufgaben und technische Verwaltungshilfsmittel bei dem räumlichen Zu-

⁷ Wagener, Neubau S. 526

⁸ Hoppe StGR 1973, 14, 21; Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz S. 53 ff; Rengeling DVBl 1976, 353, 356; Krabs, Das Rathaus 1974, 74; Unger Demo 1975, 11; Knemeyer, RayBgm Juli 1975, 37 und ders. in Festschrift Küchenhoff S. 557, 558; Fick SKV 1977, 39, 45; Schmidt-Jortzig DVBl 1977, 801, 804; Wehling in Wehling S. 20; Roth S. 36. Mayntz-Trier in: Professorengespräch S. 22; Bückmann, Verfassungsfragen S. 88, 108 (Netphen); Holler/Naßmacher B 4/76 S. 22 und in Frey S. 167; Frey in Frey S. 97, 127 und Demo 1978, 760, 761

⁹ kritisch früher z. B. auch schon Püttner, Die Verwaltung 1971, 98.

schnitt der Verwaltungseinheiten.¹⁰ Dadurch entstand eine mehr oder minder starre Einwohnermindestgrenze für die kleinsten Verwaltungseinheiten, die infolge der unterschiedlichen Siedlungsstruktur¹¹ nicht für alle Räume geeignet war. Durch Reformmaßnahmen, die auf diesen Einwohnermindestgrenzen aufbauten, wurden daher oftmals gewachsene Lebensräume zugunsten der Effektivität zerstört. Die zwingende Orientierung an Einwohnerschwellwerten führte häufig zur Bildung zu großer Gemeinden, in denen die Stimulansfaktoren nicht zur Entfaltung gelangen konnten, so daß auch ein angemessener Aktionsraum für den Bürger heute nicht vorhanden ist. Andererseits entstanden so neue infrastrukturelle Probleme in den heutigen Flächengemeinden (Bsp. Netphen).

Schließlich kann die Oberbetonung der Effektivität auch daraus herzuleiten sein, daß die Integrationsgesichtspunkte, wie örtliche Verbundenheit, Gemeinschaftsbewußtsein, politische Beteiligung u. a. nicht oder nur zu schwer zu berechnen und damit zu quantifizieren sind, jedenfalls weit schwerer als die eher nachprüfbaren "Leistungen" der Verwaltung, wie etwa die Zahl der erlassenen Verwaltungsakte und die dazu eingesetzten Mittel. Daher haben es solche Gesichtspunkte bei einer auf Meßbarkeit und Effektivität angelegten Reform schwer, sich durchzusetzen.¹²

Bei der Lösung des Zielkonfliktes zwischen Effektivität und Integrationswert wird heute in der Literatur teilweise letzterem eine Vorrangstellung eingeräumt.¹³ Teilweise räumt man beiden auch den gleichen Stellenwert ein.¹⁴ Eine dritte Meinung lehnt schließlich eine generelle Aussage über das Verhältnis beider Gesichtspunkte ganz ab und will im Einzelfall entscheiden, welchem der Vorzug zu geben ist.¹⁵ Am einleuchtendsten erscheint jedoch die Meinung, die

¹⁰ Wagener, Neubau S. 328 ff; in dieser Hinsicht konstantierte er nur eine Verwirklichung von 25 % (S. 526, Ziffer 4).

¹¹ nur ansatzweise, aber zu grobe Berücksichtigung bei Wagener, Neubau S. 331 und 528.

¹² so auch Hoppe-Rengeling S. 53 und Rengeling DWRJ 1976, 353, 356.

¹³ Seibert, Selbstverwaltungsgarantie S. 63; Knemeyer BayBgm Juli 1975, 37; Siedentopf StGB 1976, 272, 274 unter Berufung auf VGH Rheinland-Pfalz; s. auch bei Köstering SKV 1977, 193.

¹⁴ Seitz, Das Rathaus 1974, 195, 196; von Unruh, Die Gemeinde (StH) 1974, 73, 76; Merk StGB 1975, 171, 174; Seell BayVBl 1977, 1, 4, (mwN in FN 38); vgl. auch StGH BW NJW 1975, 1205, 1209 und Rückmann, Verfassungsfragen S. 22 ff.

eine vergleichende Gewichtung beider Maßstäbe grundsätzlich ablehnt, weil Elemente wie die Effektivität allen Grundentscheidungen oder Staatszielbestimmungen immanent seien, indem sie die bestmögliche Aktualisierung des jeweiligen Prinzips verlangten. Danach sei eine als Selbstwerk verstandene Effektivität, die mathematisch mit den Integrationsmaßstäben vergleichbar oder diesen gleichzusetzen sei, verfassungsrechtlich nicht begründbar.¹⁶

Bei Beginn der Reform waren die Grundsätze Wageners jedoch noch weitgehend unumstritten und fanden auch, zumindest der Grundidee nach, Eingang in die Reformpläne. Dies ergibt sich anschaulich aus einer Gegenüberstellung der Ziele der kommunalen Neugliederung unterhalb der Kreisebene in den einzelnen Ländern.¹⁷ Danach sind für Nordrhein-Westfalen¹⁸ bei den allgemeinen Zielen¹⁹ genannt: an 1. und 2. Stelle eine Erhöhung und Stärkung der Leistungsfähigkeit; an 3. Stelle die Steigerung der Verwaltungskraft; an 4. Stelle die Rationalisierung der Verwaltung; an 5. Stelle die Vereinfachung der Verwaltung (alles mehr oder weniger Gesichtspunkte der Effektivität) und erst an 6. und vorletzter Stelle eine größere Bürgernähe durch Übertragung von Aufgaben der Kreise auf die örtlichen Verwaltungseinheiten. Dieser Aufzählung ist nichts mehr hinzuzufügen.

Mit dieser Präferenzordnung fanden die Reformpläne denn auch Eingang in die Entscheidungen des Gesetzgebers, wobei die unterschiedliche parteipolitische²⁰ Zusammensetzung der Gesetzgebungskörperschaften in den einzelnen Bundesländern teilweise zu unterschiedlichen Ländermodellen, wie Einheitsgemeinde, Verbandsgemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft führte. Dabei sind diese politischen Mehrheitsverhältnisse mehr für die generellen Strukturen, nicht zuletzt aufgrund der "geistigen Vaterschaft" der verantwortlichen Planer in den Ministe-

¹⁵ Seewald, Die Verwaltung 1973, 389, 399.

¹⁶ so Richter S. 37

¹⁷ vgl. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder am 15.12.1972 in Bonn, Übersicht A.

¹⁸ bei den anderen Ländern besteht entweder volle ("ebenso") oder doch im wesentlichen Übereinstimmung.

¹⁹ zur Verfassungsmäßigkeit der allgemeinen Ziele vgl. insbes. Stürer DöV 1978, 78, 79; empirisches Material zur Beurteilung der Zielerreichung bei Keim in Kevenhörster S. 232 ff; dazu Mikus in Kevenhörster S. 259 ff und Erwiderung Keims S. 272 ff; vgl. auch Eichhorn/Siedentopf, Effizienzeffekte.

²⁰ vgl. dazu z. B. Gunlicks ZParl 1976, 472 ff.

rien, und damit für den Hang zur Überbetonung der Effektivität verantwortlich. Dagegen haben es nicht selten einzelne Abgeordnete mit starkem politischen Einfluß erreicht, daß in ihren Heimatwahlkreisen, z.T. auch systemwidrige Veränderungen an den ursprünglichen Plänen vorgenommen wurden, die dann meistens zugunsten des Integrationswertes ausfielen.²¹

Die von den Gesetzgebern vorgenommene Höherbewertung der Effektivität in den Reformmaßnahmen war verfassungsrechtlich hinzunehmen, führte sie doch anerkanntermaßen nicht zur Verfassungswidrigkeit der Territorialreform an sich.²² Der Gesetzgeber hat bei der Gewichtung einzelner Leitziele einen weiten Spielraum gesetzgeberischen Ermessens.²³ Eine verfassungswidrige Aushöhlung der Selbstverwaltung, ihrer politisch-demokratischen Funktion oder der Integrationsmöglichkeiten des Bürgers liegt jedenfalls noch nicht vor bei einer bloßen Überbetonung von Effektivitätsgesichtspunkten. Eine solche wäre erst bei einem krassen Mißverhältnis in der Gewichtung und Abwägung²⁴ der beiden Leitziele gegeben, das aber auch nach obigem empirischen Befund noch nicht ersichtlich ist. Einmal wurden dort auch, wenn auch in geringerem Ausmaß, Vorteile für die Rolle des Bürgers festgestellt.

Zum anderen konnte man mit Recht bei Beginn der Reform davon ausgehen, daß die Aufgabenvergrößerung der neuen Gemeinden in Anbetracht ihrer gestiegenen Verwaltungs- und Leistungskraft mehr Anreiz für den Bürger zum Engagement schaffen würde als die Beschäftigung mit trivialen Angelegenheiten in kleinen Gemeinden.²⁵ Daß diese Hoffnung sich bisher nicht verwirklicht hat, vielleicht auch wegen übertriebener Affektivität der Bürger an die kleinen Einheiten, führt noch nicht dazu, daß diese Entscheidung des Gesetzgebers nun im Nachhinein rechtswirksam ist.²⁶ Verfassungspolitisch hat sie jedoch zu nachteiligen Auswirkungen geführt.

²¹ zum Einfluß der Parteien und Politiker vgl. auch Wrage S. 90 ff; und Rüschenschmidt, Diss. passim.

²² vgl. Stür DöV 1978, 78 ff.

²³ StGH BW NJW 1975, 1205, 1207; Bischoff S. 20, 44 ff (Leitsatz 2 c), S. 67 ff, (Leitsatz 3 b); BayVGf DVBl 1975, 29 (Leitsatz 5).

²⁴ zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. noch Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz S. 63 ff, 130 ff; Hoppe StGR 1973, 228; Hoppe-Stür StGR 1975, 371, 374; 1976, 38; sowie Stür DVBl 1977, 1.

²⁵ vgl. dazu Knemeyer BayBgm Juli 1975, 37;

²⁶ zum Prognosespielraum des Gesetzgebers vgl. z. B. Seetzen NJW 1975, 429.

§ 10 Andere Ursachen

I. Neuere Entwicklungen¹ der gemeindlichen Selbstverwaltung

1. Die gegenwärtige Situation der Gemeinden im Staatsaufbau

Der gemeindliche Handlungs- und Entscheidungsspielraum wird durch eine zunehmende Reglementierung, vor allem zwingende staatliche Vorgaben im Bereich der Planung, aber auch eine Fülle von Mitwirkungs-, Genehmigungs-, Kontroll- und sonstigen Sanktionsvorbehalten immer mehr eingeengt.² Sehr deutlich läßt sich dies u. a. am Beispiel der Bauleitplanung und der den Gemeinden zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln aufzeigen. Die Bauleitpläne der Gemeinden sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen (§ 1 IV BBauG). Sie sollen daneben mit den Bauleitplänen benachbarter Gemeinden abgestimmt werden. (§ 2 IV BBauG). Bei der Aufstellung der Pläne sind zudem die Träger öffentlicher Belange zu beteiligen (§ 2 V BBauG).

Die finanzielle Grundausrüstung³ der Gemeinden ist bei weitem ungenügend. Finanzzuweisungen ergehen in der Mehrzahl nur noch als Zweckzuweisungen mit immer detaillierteren Verwendungsaufgaben. Zuschüsse aus den einzelnen Haushaltstiteln dürfen unbedingt nur zweckgebunden verwendet werden, ohne daß eine Verwendung für andere Vorhaben möglich ist, die auf der Prioritätenliste der Gemeinde, orientiert an örtlichen Besonderheiten, viel weiter oben stehen. Hinzu kommt der Hang des Gesetzgebers, den Gemeinden immer mehr personal- und organisationsintensive Pflichtaufgaben zuzuweisen, ohne gleichzeitig hierfür entsprechende finanzielle Mittel bereitzustellen.

Die Verlagerung von Aufgaben auf zwischengemeindliche Träger und gemischte Organisationsformen, bei denen die Zuständigkeitsverteilung

¹ von Mutius StGB 1977, 167, 170 und ders. Eildienst LKT NW 1978, 201 203 spricht hier von sog. "institutionsgefährdenden Entwicklungen."

² vgl. Thränhardt in Rausch/Stammen S. 117 ff; Tillmann in Frey S. 66 ff; Holler/Naßmacher in Kevenhörster S. 65 ff, 74 ff; Köstering SKV 1977, 193, 197; Berkenhoff in "Mehr Demokratie" S. 35, 41; Laux Afk 1970, 217, 220 ff.

³ vgl. Thieme-Kommission S. 22 f; Klüber, Die Gemeinden S. 121; Zoll, Wertheim III S. 28 ff; Gittel in Rausch/Stammen S. 103 ff; Leclaire in Rausch/Stammen S. 271, 276 f; Boldt in Wehling S. 131 ff; Wehling in Wehling S. 277, 288; Tillmann in Frey S. 66, 72; Beinke/Frey in Frey S. 219 ff; Ellwein/Lippert/Zoll S. 60 ff; Blümel StGB 1978, 219, 220.

lung unklar und deshalb die Entscheidungskompetenz uneffektiv ist, führt daneben zu einer zunehmenden gezielten Entörtlichung der Aufgabenerfüllung. Im Verhältnis der Gemeinden zu den Kreisen⁴ hat sich in den letzten Jahren, insbesondere durch Modelle von der Einheit des kommunalen Raums,⁵ innerhalb dessen die Aufgaben nach Effektivität und Zweckmäßigkeit verteilt werden sollen, ein Spannungsverhältnis entwickelt. Immer mehr kommunale Aufgaben werden wegen ihrer größeren Verwaltungs- und Leistungskraft von den Kreisen übernommen. So weicht die ursprüngliche Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Kreise immer mehr einer Primärzuständigkeit im kommunalen Raum. Die grundgesetzliche Vermutung einer "Allzuständigkeit" der Gemeinden nach Art. 28 II 1 GG wird dadurch mehr und mehr ausgehöhlt.

Durch diese Restriktionen der gemeindlichen Selbstverwaltung hat der einzelne Bürger kaum noch die Möglichkeit, durch die Wahl seines Kandidaten echten Einfluß auf das kommunalpolitische Geschehen zu nehmen, da der gewählte Mandatsträger in der Gemeindevertretung kaum noch etwas selbständig zu entscheiden hat. Eine solche Entwicklung kann in keiner Weise motivierend für ein bürgerschaftliches Engagement wirken. Vielmehr besteht sogar die Gefahr, daß sich immer weniger Personen bereit finden, ein kommunales Ehrenamt anzunehmen.

2. Schwierigkeiten im internen Entscheidungsablauf der Gemeinden

Das Betätigungsfeld der Repräsentanten im Gemeinderat wird weiterhin eingeeengt durch Machtstrukturen in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Gemeinden. Der Rat hat die Führungsposition in der Gemeinde schon lange an die Verwaltung angesichts deren Informationsvorsprungs⁶ abgetreten. Diese bestimmt mehr oder weniger die Richtlinien der Politik, oft ohne Alternative, die der Rat dann nur noch durch eine schon im voraus sichere formelle Akklamation ratifiziert. Die ehrenamtlichen

⁴ s. schon oben § 2 Fußnoten 55 f und Thieme-Kommission S. 24 ff; Püttner in: Festschrift Voit S. 115 ff; Pappermann in: Festschrift Voit S. 131 ff.

⁵ s. insbesondere § 2 Fußnoten 56 und 57.

⁶ vgl. schon § 3 Fußnote 28 und § 6 Fußnote 37 sowie weiterhin: Fürst, Entscheidungsprozesse S. 74 ff; Keese in Rausch/Stammen S. 187, 191; Naumann in Rausch/Stammen S. 231, 252; Weinberger in: Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst S. 55, 58 f; Grawert VVDStI 36 (1978), 277, 325 ff; Drebing BdsGem 1978, 247.

Ratsmitglieder können die "parlamentarische" Arbeit wegen fachlicher und zeitlicher Überforderung kaum noch bewältigen. Dadurch wächst die Bereitschaft, sich der Verantwortung zu entledigen, indem man die Entscheidung der Verwaltung überläßt oder sie auch privatwirtschaftlichen Entscheidungsträgern überträgt⁷ und sich dadurch der Pflicht zur echten Entscheidung entzieht. Hier und da beobachtet man auch eine allzu schnelle Bereitschaft der kommunalen Vertretungskörperschaften zugunsten der paritätischen Mitbestimmung in den Eigenbetrieben auf einen Teil ihrer Rechte zu verzichten.⁸ Hinzu kommt die Zunahme des schwer kontrollierbaren Einflusses organisierter Vereine und Verbände auf den gemeindlichen Entscheidungsprozeß.⁹

II. Veränderungen im Individualbereich des Bürgers und seiner persönlichen Einstellung zum Staat

Die Entwicklung des Bürgers in seinem Persönlichkeitsbereich in den letzten 10 Jahren ist gekennzeichnet durch unterschiedliche, sich teilweise überlappende und sogar konträre Strömungen im Bewußtsein und seiner Einstellung zum Staat, die ebenfalls für das Verständnis seiner Rolle in der Gemeinde von Einfluß waren.

Die Regierungserklärung des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt vor dem Bundestag im Jahre 1969, die Bundesregierung wolle "mehr Demokratie wagen", die u. a. in der Forderung nach dem mündigen Bürger ihren Ausdruck fand, hat dazu geführt, daß bei vielen Bürgern eine Sehnsucht nach einer Wandlung des Verhältnisses zum Staat vom verwalteten Objekt zum mitverwaltenden, sein Schicksal selbst bestimmenden Subjekt noch bewußter wurde. Mit diesem gesteigerten demokratischen Bewußtsein wurde nicht nur Transparenz des staatlichen Geschehens, sondern eigene Mitwirkung an der Gestaltung des Lebensverhältnisses gefordert.¹⁰ Diese Forderung entsprang einem Drang nach Emanzipation auch im politischen und staatlichen Bereich und stand unter dem Einfluß einer allgemeinen "Demokratisierungswelle" im gesamten gesellschaftlichen Bereich.¹¹

⁷ von Mutius JuS 1976, 652, 656 f und StGB 1977, 167, 170.

⁸ Röper ZRP 1976, 116, 117.

⁹ Helmke/Naßmacher in Frey S. 182, 195 ff.

¹⁰ vgl. auch Berg in Jacobi S. 35, 45.

¹¹ s. dazu Darstellung und Überblick bei von Alemann (Hrsg.) Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung.

Gleichzeitig entstand zu Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre eine gewisse Reformeuphorie, die zu überzogenen Erwartungen an die Zukunft und vor allem an den Staat, mithin einem sog. Anspruchsdenken¹² geführt hat. Dies war die Ursache für eine enorme Expansion des staatlichen Sektors vor allem im Dienstleistungsbereich und den Einzug des Staates in weite Bereiche des gesellschaftlichen und privaten Lebens. Das gesteigerte Anspruchsdenken war jedoch gleichzeitig mit mangelnder eigener Opferbereitschaft gepaart, die zu einer weitgehend egoistischen Einstellung führte, in der Eigennutz vor Allgemeininteresse ging. Dieser Abbau von Solidarität¹³ führte unter anderem auch dazu, daß die Annahme eines kommunalen Ehrenamtes nicht mehr aus einer idealistischen Einstellung heraus als Engagement für das Gemeinwohl angesehen wurde, sondern weitgehend nur noch bei der Aussicht auf materielle Gratifikationen reizvoll erschien.¹⁴

Dieses eigenartige Staatsbürgerbewußtsein fand darin seinen Ausdruck, daß man den Staat einerseits als "Versorgungsunternehmen" ansah, von dem man alle Leistungen erwartete, andererseits aber als unpersönliches Etwas ohne eigene Beziehung und Identifikation, das man ruhig betrügen konnte, da man der Ansicht war, daß es keinem "wehtat". Ein solcher fehlender Gemein Sinn führte dann zu einem weit verbreiteten Rückzug in Privatleben,¹⁵ einer allgemeinen Lethargie oder Apathie,¹⁶ die mit politischer Abstinenz einherging. Über diese Grundhaltung vieler Bürger können auch die in aller Regel hohen Wahlbeteiligungen der letzten Jahre nicht hinwegtäuschen. Die Stimmabgabe bei der Wahl wird von vielen Bürgern nur als traditionelle Pflichtübung angesehen, nach der man sich dann erst recht getrost zurückziehen kann. In der somit vorherrschenden Trägheit der Masse, die sich nur durch Konsumhaltung auszeichnete, ragten einzelne durch Oberaktivität und

¹² vgl. z. B. Wehling in Wehling S. 12, 16; Gebel, Die Gemeinde (SLH) 1977, 376, 377; Seidl, Der Landkreis 1978, 233.

¹³ vgl. Pelinka in : Herder-Initiative Bd. 16 S. 111, 116 und ders. in: Festschrift Voit unter Hinweis auf das sog. "St.-Florians-Prinzip", dazu auch Werner in Wehling S. 254, 268.

¹⁴ vgl. Ziegler S. 84 ff unter Verweis auf die fortschreitende Kommerzialisierung.

¹⁵ Ziegler S. 86 f; Macher S. 119.

¹⁶ Gronemeyer Marianne, Diss. S. 110 ff, 330 ff; Zimpel in: Görlitz, Handlexikon Bd. 2 S. 327, 329 und dies. in: Selbstbestimmung S. 110 ff; Horn in Greiffenhagen S. 209 ff; Riesman/Glazer in Zimpel, Der beschäftigte Mensch S. 114 ff; Buse in von Alemann S. 44.

bloßen Aktionismus heraus. Obwohl dadurch manchmal der fälschliche Eindruck eines breit gestreuten Engagements entstand, war bei den meisten Bürgern entweder nur eine Überreaktion oder gar keine Reaktion zu beobachten.

Eine weitere Strömung zeigte sich in einem verbreiteten Gefühl der Ohnmacht¹⁷ angesichts der immer komplexeren Vorgänge des täglichen Lebens, die für den einfachen Bürger aufgrund seiner mangelnden Sachkunde nicht mehr überschaubar waren. Der mit ungeheurer Schnelligkeit voranschreitende technische Fortschritt, der heute nicht mehr nur das Risiko des Unbekannten in sich trägt, sondern sich in Dimensionen bewegt, bei denen manche befürchten, daß die Folgen eines Versagens einfach nicht mehr greifbar, vorhersehbar oder kalkulierbar sind, erzeugt nicht nur Ohnmacht, sondern zum Teil sogar existentielle Angst, die sich stark emotional ausgeprägt in Protestaktionen und Gewalt gegen die sichtbaren Zeichen des technischen Fortschritts Luft verschaffte.¹⁸ Dieser Protest, der sich auch und vor allem auf der kommunalen Ebene artikuliert, offenbart eine langanhaltende geistige Grundströmung, die weit über eine aktuelle sog. Staats- und Parteiverdrossenheit hinausreicht.¹⁹

Einige der aufgezeigten Strömungen sind ebenfalls signifikant für das Auftreten vieler Bürgerinitiativen als Ausdrucksform der politischen Betätigung im kommunalen Raum. Empirische Untersuchungen²⁰ innerhalb der schier unübersehbaren Literatur²¹ zu dieser Organisationsform weisen aus, daß diese zuallererst ihren Ansatzpunkt in einem Thema

¹⁷ Gronemeyer, Diss. S. 332 ff; Zilleßen B 12/74 S. 3, 5; Seidl, Der Landkreis 1978, 233.

¹⁸ s. die zahlreichen Protestdemonstrationen gegen Kernkraftwerke.

¹⁹ vgl. Zundel in: Die Zeit vom 30.6.1978 "Der Aufbruch der Protestler."

²⁰ vgl. die Ergebnisse einer Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin, hrsg. von Rolf-Peter Lange in ZParl '1973, 247, 268: Danach waren 64 % der untersuchten Bürgerinitiativen auf lokaler Ebene organisiert und 23 % auf regionaler; weitere Untersuchungen u. a. Borsdorf-Ruhl, Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet; von Kodolitsch Afk 1975, 264; Andritzky, Bild der Wissenschaft, Heft 2/ 1978 S. 84 ff und in Demo 1978, 195 ff und 270 ff.

²¹ eine Auswahl, bei der sich weitere Nachweise finden: Zilleßen B 12/74 S. 3 ff und ders. Das Umweltgespräch S. 15 ff; von Mutius, Das Umweltgespräch S. 9 ff; Mayer-Tasch; Armbruster/Leisner; Borghorst; Werner in Wehling S. 254 ff; Ellwein/Lippert/Zoll S. 136 ff; Helmke/Naßmacher in Frey S. 208; Hübner, Partizipation S. 76 ff; Rinsche S. 146 ff; Dmckelmann S. 159 ff; Beer Wolfgang, Bürgerinitiativen; Fehlau/Neddens S. 117; Klüber, Die Gemeinden S. 52 ff und ders.

des kommunalen Bereichs finden, wenn auch dann einige diese Probleme abstrahieren und sich, vor allem im Umweltschutz, zu überregionalen Verbänden zusammenschließen.

III. Institutionelle Gefährdungen und Wandlungen des Staates im politischen Bereich

1. Im Vorfeld des Staates: Funktionsdefizit der politischen Parteien

Das Auftreten von Bürgerinitiativen und die in den letzten Jahren verstärkte Einführung von institutionalisierten unmittelbar demokratischen Formen in die Gemeindeordnungen der Bundesländer als Ausdruck eines vermehrten Bedürfnisses nach unmittelbarer Demokratie sind nicht zuletzt auf ein Funktionsdefizit der politischen Parteien zurückzuführen. Sie haben im wesentlichen ihre Mittler- sowie ihre Repräsentations- und Artikulationsfunktion, daneben aber auch durch den Stil ihrer politischen Auseinandersetzung sowie eine Überbetonung der Personalpolitik das Vertrauen des Bürgers in ihre Tätigkeit verloren, - ein Vorgang, der gewöhnlich mit dem Begriff "Parteiverdrossenheit" umschrieben wird.²² Die Parteien nehmen die ihnen nach dem Grundgesetz (Art. 21) eingeräumte Mittlerfunktion zwischen Staat und Gesellschaft zu einseitig wahr. Sie sind insgesamt zu staatsorientiert und streben primär danach, im staatlichen Bereich Macht zu gewinnen.²³ Sie sind nicht mehr Filter, Vorbereiter oder Helfer bei der Willensbildung, sondern identifizieren sich weitgehend mit dem Staat.

Neben diesen Verlust der Mittlerfunktion tritt ein Verlust der Artikulationsfunktion. Den Parteien mangelt es an Sensibilität für Alltagsprobleme, insbesondere für neue Probleme und Bewußtseinslagen der Bevölkerung.²⁴ Sie gehen zu wenig an die sog. Basis und erfor-

noch 21

Kornwirtsch 1973, 241; von Alemann in Matthöfer; Weinberger in: Parlament, Regierung Öffentlicher Dienst S. 55, 63 f.; Dienel, capenberger Gespräch 1971, S. 16 ff.; Konrad-Adenauer-Stiftung Bd. 1 S. 296 ff.; Müncke ZParl 1972, 230, 237; Dittberner ZParl 1973, 194; Knöpfle DVBl 1974, 707, 710; Turczak, Demo 1975, 453; Battis ZParl 1975, 139; Otto, Demo 1976, 302 und 394; Barschel ZRP 1977, 120; Schuppert AöR 102, 369; Achterberg NJW 1978, 1993; vgl. auch Thieme-Kommission S. 68 ff.

²² vgl. dazu die Untersuchung von Wildenmann in Capital Heft 9/1977.

²³ von Mutius, Das Umweltgespräch S. 9, 13.

schen die konkreten Bedürfnisse der Bevölkerung, so daß ihnen die Fähigkeit, neue Entwicklungen schon frühzeitig aufzuspüren, zu artikulieren und durch entsprechende Vorschläge über die parlamentarischen Gremien die Entwicklung zu steuern, fehlt. Dies wird verstärkt dadurch, daß die Parteien in einem internen Integrationsprozeß bereits manche Interessen und Argumente herausfiltern, die damit nicht genügend artikuliert und unterdrückt werden und auf anderen Kanälen zum Ausdruck kommen müssen. Diese ausschließlich repräsentativ strukturierten Artikulationsmöglichkeiten bewirken beim Bürger ein subjektiv empfundenes Artikulationsdefizit, das letztlich auch zu einem Bestreiten oder gar Entzug des Legitimationsanspruchs der Parteien führen kann.

Für diesen Filtereffekt von Einzel- oder Nebeninteressen ist vor allem die Entwicklung der großen Parteien zu Volksparteien verantwortlich.²⁵ Diese stehen unter dem Zwang, sehr unterschiedliche Interessen von sehr verschiedenen Gruppen vertreten und gleichzeitig Anwalt des Gemeinwohls sein zu müssen und damit diese Einzelinteressen wieder in den Hintergrund zu stellen. Einerseits will man ein geschlossenes Bild in der Öffentlichkeit bieten, andererseits führen die unterdrückten innerparteilichen Richtungen aber dazu, daß sich immer wieder Experten melden, die im Namen der ganzen Partei auftreten und so wiederum zu dem Eindruck verleiten, die Richtung der Partei sei unklar. Die Ausformung von Volksparteien bewirkt daneben zwangsläufig, daß sich ihre Aussagen überlappen, wenn nicht sogar teilweise decken, so daß der Bürger den Eindruck gewinnen muß, daß die Parteien keine klaren Alternativen zu bieten haben.

Als Ursache der Mangelercheinungen im allgemeinen Erscheinungsbild der Parteien ist weiterhin eine Bürokratisierung des internen Parteiapparates²⁶ zu nennen, der Interessierten den Zugang erschwert. Es dauert zu lange, bis sie entscheidenden Einfluß auf die innerparteiliche Willensbildung nehmen und erkennen können. Daran hindert vor allem das Vorhandensein oligarchischer innerparteilicher

²⁴ vgl. Zilleßen, Das Umweltgespräch S. 15, 16; Rehn StGR 1977, 261, 262.

²⁵ Zilleßen B 12/ 74 S. 3, 6; Werner in Wehling S. 254, 255; Helmke/ Naßmacher in Frey S. 182, 207.

²⁶ Zilleßen, Das Umweltgespräch S. 15, 17.

Herrschaftstrukturen. Der Vertrauensverlust der Bürger in die Tätigkeit der Parteien ist vor allem auf den Stil der parteipolitischen Auseinandersetzungen in der inner- und außerparlamentarischen Diskussion zurückzuführen, der allzuoft von Polemik und persönlichen Angriffen statt sachlich-nüchterner Argumentation gekennzeichnet ist. Hinzu kommt eine unglaubliche Personalpolitik,²⁷ in der reines Machtinteresse statt Sachinteresse dominiert, was schließlich die Glaubwürdigkeit der gesamten politischen Führung in Frage stellt. In diesem Zusammenhang verdienen auch die mannigfaltigen Verflechtungen und Abhängigkeiten zu organisierten Interessenverbänden²⁸ (sog. "Filzokratie") Erwähnung, die hinter den Kulissen der öffentlichen parlamentarischen Diskussion und damit weitgehend unkontrollierbar und undurchsichtig den staatlichen Entscheidungsprozeß beeinflussen,²⁹ was natürlich beim Bürger Mißtrauen in die Neutralität und Integrität der Parteien erregt. Auch auf kommunaler Ebene neigen die Parteien nicht selten dazu, Funktionäre ihnen nahestehender Organisationen in den Gemeinderat zu entsenden.

Als Alternative zu den Parteien³⁰ verstehen sich viele Bürgerinitiativen, insbesondere auf Gemeindeebene. Sicher ist es allgemein leichter,³¹ einer Bürgerinitiative beizutreten. Sie sind offener für Beteiligungswillige als politische Parteien, die meistens ideologisch vorbelastet sind und schon von daher abschrecken. Die Mitgliedschaft in einer Partei bedeutet pauschale Identifikation mit ihren politischen Zielen. Dagegen verlangt die Mitgliedschaft in einer Bürgerinitiative in der Regel nur die Unterstützung einer thematisch begrenzten Sache. Eine solche Ein-Punkt-Bewegung³² bietet eine sachliche und

²⁷ Ziegler, Bürgerbeteiligung S. 79 f.

²⁸ von Mutius, Das Umweltgespräch S. 9, 13; Zilleßen, Das Umweltgespräch S. 15, 17 und ders. in B 12/74 S. 3, 5; Helmke/Naßmacher in Frey S. 182, 195 ff.

²⁹ vgl. auch die Auseinandersetzung über die Parteienfinanzierung und die Rechenschaftslegung über die Geldzuwendungen an die Parteien, dazu statt vieler: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 21 Rdn. 16.

³⁰ Die Parteien verweisen bei diesen Hinweisen auf ihr Funktionsdefizit immer auf ihre Mitgliederzahlen, die noch nie so groß gewesen seien wie im Augenblick; nur die wenigsten davon sind aber tatsächlich in der Parteiarbeit aktiv tätig, vgl. dazu Buse in von Alemann S. 88; Mirow ZPol 1976, 41 51.

³¹ s. obige Untersuchungen zum Sympathiewert der beiden Formen S. 89; vgl. auch Mombaur NdsGem 1978, 177, 178; Beer Wolfgang, Bürgerinitiativen S. 15

³² Beer S. 15.

und zeitliche Überschaubarkeit, weil die Interessen nur aus einer Richtung auf ein bestimmtes Objekt gerichtet sind. Diese Fixierung auf ein konkretes Ziel erleichtert die Identifikation mit der Organisation und schafft Zufriedenheit und Mitarbeitswille. Selbst wenn die weitere Entwicklung und politische Zukunft der Bürgerinitiativen und ihrer Folgeerscheinungen heute noch nicht absehbar ist, so ist ihnen jedoch eins gelungen, nämlich Mangelerscheinungen und Funktionsdefizite im Bereich der politischen Parteien deutlich zu machen.³³

2. Im Erscheinungsbild des Staates: Kompetenz- und Vertrauensverlust³⁴

Die Gefährdungen und Wandlungen des Staates sind auf drei Ebenen, entsprechend dem klassischen Verständnis der Funktionentrennung, zu verfolgen.

a) im Bereich der Legislative

Im Bereich der Legislative sind in den Entwicklungen der letzten Jahre besonders bemerkenswert der sog. Gesetzesperfektionismus und die Verrechtlichung aller Lebensbereiche; der Vertrauensverlust in die Fähigkeit des Parlaments zur Programmsteuerung (Regelungskompetenz) und das Repräsentationsdefizit der Vertretungsorgane aller Körperschaften.

Das gesteigerte Gesetzesaufkommen der siebziger Jahre,³⁵ das zunehmend in der Öffentlichkeit Aufsehen erregt,³⁶ ist insbesondere auch für den Handlungsspielraum der Gemeinden und den persönlichen Freiheitsraum des Bürgers von Bedeutung. Weniger Gesetze bringen nämlich mehr Spielraum für gemeindliche Regelungen und damit auch mehr "Zwang" zu ortspolitischer Verantwortung und Mitwirkungschancen des Bürgers in

³³ zum Funktionsverlust des kommunalen Parteiensystems vgl. noch Ueltzhöfer in Wehling S. 95, 112 ff.

³⁴ vgl. z. B. Rönsch in Matthöfer S. 344.

³⁵ Die BGBI hatten im Jahre 1970 einen Umfang von 1080 Seiten, 1973 über 2800 Seiten und 1977 3188 Seiten.

³⁶ vgl. Gebel, Die Gemeinde (StH) 1977, 376; Jellinek VuF 1978, 62 ff; Berner BayVB 1978, 617 mwN.

der Selbstverwaltung der Gemeinden mit sich.³⁷ Als Ursache für das enorme Anschwellen der Gesetze werden teilweise eine Reformeuphorie, eine Reform um der Reform willen, und die Verfolgung ideologischer Ziele statt der Regelung sachlich berechtigter Bedürfnisse genannt.³⁸ Sicher sind diese Gründe nicht ganz von der Hand zu weisen. Die eigentlichen Ursachen liegen jedoch tiefer. Sie sind in einem Spannungsverhältnis der Leitprinzipien des Grundgesetzes begründet, das vom Gesetzgeber nicht hinreichend im Sinne einer Ausgewogenheit der Ziele gelöst werden konnte.

Hier ist einmal ein Konkurrenzverhältnis zwischen dem Leitbild des Rechtsstaates und dem Prinzip der Freiheitlichkeit festzustellen.³⁹ Der durch Art. 19 IV GG gegenüber früheren Rechtszuständen erweiterte Rechtsschutz, der von einer Freiheitssicherung des einzelnen ausgeht, macht zwangsläufig perfekte und unangreifbare Gesetze ohne Lücken notwendig. Hinzu kommen die rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere der Rechtssicherheit, wonach alles Staatshandeln vorhersehbar und bestimmbar sein und der Gesetzgeber die grundlegenden und wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muß.⁴⁰ Dies führte zu einem Verschwinden von Generalklauseln, einer Einengung der Ermessensspielräume der Verwaltung und zu enumerativen Einzelfallregelungen, die eo ipso schon den Mangel der Unvollständigkeit in sich tragen und bei jeder neuen Situation eine Anpassung, ein Reagieren durch den Gesetzgeber erfordern. Damit war aus dem ursprünglichen Ziel der Sicherung der persönlichen Freiheit durch allzu viele gesetzliche Regelungen eine Einschränkung der persönlichen Freiheit geworden.

Ein gleiches Konkurrenzverhältnis ist zwischen dem Leitbild des Sozialstaates und dem Prinzip der Freiheitlichkeit im Grundgesetz angelegt. Im Sozialstaat sind die Gesetze nicht mehr Manifestationen überzeitlicher Geltung, sondern von aktuellen Aufgaben diktierte Gesellschaftsgestaltung. Das charakteristische sozialstaatliche Gesetz ist auf aktuelle Zwecke bezogen und geht aus drängenden Anlässen her-

³⁷ Berkenhoff in: "Mehr Demokratie" S. 35, 41; Blümel StGB 1978, 219, 220.

³⁸ s. d. Ergebnisse einer Tagung der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung in München in NJW 1978, Heft 3 S. V/VI.

³⁹ ähnlich Jellinek VuF 1978, 62, 63.

⁴⁰ s. z.B. BVerfGE 33,1 = NJW 1972, 81 (Strafgefangenen-Urteil) und BVerfG NJW 1972, 1504 (Facharzt-Urteil).

vor. Es ist in diesem Sinne Maßnahmegesetz.⁴¹ Diese Situationsgebundenheit bedingt aber ebenfalls eine Fülle von Novellen, Ergänzungen und sogar abrupten Kehrtwendungen.

Ein weiteres Spannungsverhältnis besteht zwischen dem Prinzip der Gleichheit und der Freiheit. Diese Spannungsverhältnisse haben die gesetzgebenden Körperschaften nicht zufriedenstellend lösen können. Das ist nicht nur ihnen zuzurechnen, sondern der ganzen Öffentlichkeit, den einzelnen Bürgern mit übertriebenen rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Forderungen⁴² und nicht zuletzt auch der Rechtsprechung und der Wissenschaft, die immer wieder neue Gesetze forderten.⁴³ Der Bürger erwartet jedoch vom Staat, daß er diese künftigen Entwicklungen schon im voraus erkennt und entsprechend handelt. Geht diese Erwartung fehl, so folgt ein Vertrauensverlust in die Regelungskompetenz des Staates.

Ein solcher Vertrauensverlust in die Fähigkeit der Parlamente zur langfristigen Rahmungehung, zur Zielsetzung und Programmsteuerung ist nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern vielleicht noch stärker auf kommunaler Ebene zu beobachten. Der vermehrte Arbeitsanfall bei unzureichender Zeit und Sachkunde, das problematische Verhältnis zur Verwaltung, rücken die Stellung des Rates immer mehr in Frage. Die gewählten Vertreter beschäftigen sich zu sehr mit Kleinigkeiten und Nebensächlichkeiten, statt langfristig Prioritäten zu setzen und Entscheidungen zu fällen⁴⁴ und damit die nur mittelbare Legitimation der Verwaltung besser zu dokumentieren und gleichzeitig zu rechtfertigen.

Die verfassungsgemäße Aufgabenwahrnehmung der Gemeindevertretungen ist für die Zukunft nicht zuletzt auch wegen ihres Verhältnisses zu denen, die sie repräsentieren, problematisch. Hier offenbart das Repräsentationsdefizit⁴⁵ der Vertretungskörperschaften einen Funktions-

⁴¹ vgl. Jäde in: Herder-Initiative 16, 91, 96; Schreckenberger Verw Arch Bd. 68 S. 28, 32.

⁴² s. schon oben "Anspruchsdenken" S. 136 und Köstering SKV 1977, 193, 197.

⁴³ s. z. B. Röper ZRP 1976, 116.

⁴⁴ Grauhan PVS 1969 (Nr. 2/3) S. 269, 270, 273 spricht hier von einem "Modell der legislatorischen Programmsteuerung" statt "exekutiver Führerschaft"; ihm folgend Thränhardt in Naßmacher S. 179; Holler/Naßmacher in Frey S. 141, 149.

⁴⁵ dazu Klüber, Die Gemeinden S. 52; Berg in Jacobi S. 35, 44; Werner in Wehling S. 254, 255; Thränhardt in Naßmacher S. 179, 180; Naßmacher in Kevenhörster S. 128; allgemein: Röper ZRP 1976, 116.

verlust des gesamten parlamentarisch-repräsentativen Systems. Die Parlamentarier können die konkurrierenden Interessen nicht mehr genügend repräsentieren. Die mangelnde Identität zwischen Wähler und Gewählten, die unzureichenden Einflußmöglichkeiten auf die Zusammensetzung und Auswahl der zu Wählenden werden zunehmend verspürt. Bestimmte Bevölkerungsgruppen drängen in die Gemeindevertretungen, während andere immer seltener werden, so daß die Vertretungen oftmals nicht mehr die Bürgerschaft in ihrer soziologischen Vielfalt widerspiegeln. Das Unbehagen der Bürger resultiert vor allem daraus, daß sie die Auswahl der Gemeindevertreter gar nicht im einzelnen selbst bestimmen können, sondern die von den Parteien präsentierten Listen in ihrer Reihenfolge und Auswahl entweder global annehmen oder ablehnen müssen, und das zudem nur alle 4 oder 5 Jahre. Das Repräsentationsdefizit der Vertretungskörperschaften äußert sich auch in einem Adressatenwechsel der Organisationen, die spezifische gesellschaftliche Interessen vertreten. Als klassischer Bezugspunkt dienen nicht mehr die Parlamente, sondern die Bürger richten ihre Forderungen in zunehmendem Maße unter Umgehung ihrer parlamentarischen Vertreter direkt an die Verwaltung.

b) im Bereich der Exekutive⁴⁶

Das Verhältnis des Bürgers zur Verwaltung ist mitentscheidend für seine Rolle in der Gemeinde,⁴⁷ denn einer Mitwirkung an der Selbstverwaltung geht der Kontakt mit der Verwaltung voraus und ist auch später untrennbar mit ihr verbunden. Im Bereich der Verwaltung stört sich der Bürger vor allem an der sog. "Bürokratisierung"⁴⁸ in personeller und sachlicher Hinsicht. Die in den letzten Jahren zu beobachtende Expansion der Staatstätigkeit hatte zwangsläufig eine Aufblähung des Staatsapparates zur Folge. Damit ging eine Verselbständi-

⁴⁶ vgl. z. B. Frauenknecht in VuF 1977, 115 ff; Albrecht/Reidegeld in VerwArch Bd. 68 S. 246 ff; Hegner in Matthöfer S. 158 ff.

⁴⁷ teilweise wird in diesem Zusammenhang gefordert, die Obermacht der modernen Verwaltungsbürokratie müsse durch die Selbstverwaltung oder abgeschwächte Formen der Mitverwaltung Beteiligten ausgeglichen werden; s. dazu Breuer, Die Verwaltung 1977, 1, 5.

⁴⁸ statt vieler: Albrow, Die Bürokratie.

gung der Verwaltung bis hin zur Autonomie⁴⁹ einher, sowie die Entwicklung einer Eigengesetzlichkeit und -dynamik.⁵⁰ Wegen des Anwachsens der Staatsaufgaben und ihrer Komplexität war eine Rationalisierung der Verwaltung erforderlich sowie der Einsatz technischer Mittel, beispielsweise EDV-Anlagen. Durch den damit verdrängten persönlichen Kontakt mit dem Vertreter der Verwaltung wurde das Staatserlebnis auf exekutiver Ebene insgesamt lockerer und anonymer. Zugleich führte aber die Steigerung von Umfang und Komplexität der Aufgaben zu einer Trägheit des Verwaltungsapparates und zu einer umständlichen und langwierigen Bearbeitung von Gesuchen und Anträgen,⁵¹ was zu der Bezeichnung "Vollzugsdefizit der Verwaltung"⁵² Anlaß gab. Mit dem Schlagwort von fehlender Bürgernähe⁵³ wurde das Gestrüpp von Zuständigkeiten der einzelnen Behörden, die große Zahl der zu beachtenden Vorschriften, eine unverständliche und oft auch unfreundliche Amtssprache, zu späte Unterrichtung und mangelnde Aufklärung durch die Verwaltung und die Undurchsichtigkeit des Entscheidungsprozesses umschrieben, die dem Bürger den Umgang mit der Verwaltung erschweren und ihn an der Richtigkeit und Qualität ihrer Entscheidungen zweifeln lassen.⁵⁴ Dieses Defizit der Verwaltung ist auch und vor allem auf kommunaler Ebene zu beobachten, da hier ein Großteil der staatlichen Aufgaben ausgeführt wird und die legitimen Erwartungen des Bürgers an "seine" Verwaltung besonders groß sind.

⁴⁹ Schuppert AöR 102, 369, 400; Schmitt-Glaeser VVDStRL 31 (1973), 179, 203.

⁵⁰ Parkinson, Der Landkreis 1978, 219.

⁵¹ in letzter Zeit erregt in der Öffentlichkeit vor allem das langwierige und komplizierte Baugenehmigungsverfahren Aufsehen.

⁵² vgl. z. B. von Mutius, Das Umweltgespräch S. 9, 13; Schreckenberger VerwArch Bd. 68 (1977) S. 28, 32; Albrecht/Reidegeld VerwArch Bd. 68 (1977) S. 246 ff, 256.

⁵³ vgl. Tagungsbericht der Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften 1978 in MittDStT 1978, 226, dort Referat Hegner/Grunow S. 227 (Zusammenfassung); vgl. auch Kaufmann, Bürgernahe Gestaltung und Kaufmann/Schäfer, Der Städtetag 1978, 632, sowie Keim/Scherer, Der Städtetag 1977, 187 (Umfrageergebnisse über Maßnahmen der Verwaltung zur Erzielung größerer Bürgernähe, vgl. auch Hessischer Landtag LTDr. 8/6309 vom 28.6.1978.

⁵⁴ Berg in Jacobi S. 35, 45.

c) im Bereich der Judikative

Die Ursächlichkeit der Gerichte für die Erweiterung und Perfektionierung der Gesetzgebung und die dadurch bedingte Einengung des Freiheitsraums des Bürgers wurde bereits erwähnt.⁵⁵ Daneben stellt die extensive Auslegung ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen durch die Gerichte, die weit in den Bereich der Legislative hineinragt, schon fast eine Umkehrung der verfassungsrechtlichen Primärentscheidung der Legislative dar. Dies wird jedoch von den wenigsten Bürgern in dieser Tragweite erkannt. Die Überwiegende Mehrheit der Bürger stößt sich vielmehr an manchen Unwägbarkeiten und Unberechenbarkeiten der richterlichen Entscheidung⁵⁶ und vermutet angeregt, durch groß aufgemachte Prozeßberichte in den Boulevardzeitungen, unterschiedliche Strafen bei gleichen Taten. Dies bewirkt einen Vertrauensschwund in die Integrität der Gerichte und hat Rückwirkungen auf das Ansehen des Staates insgesamt. Eine Identifikation mit diesem Staat und eine Mitwirkung in seinen Institutionen ist dadurch gefährdet.

IV. Veränderungen im sozio-ökonomischen Bereich⁵⁷

Die Forderung des Bürgers nach Gleichheit der Lebensverhältnisse hat weithin zu einer Nivellierung des Angebotes⁵⁸ an Einrichtungen und Leistungen, vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge, in den Gemeinden geführt. Dennoch sind strukturelle Unterschiede, vor allem zwischen den ländlichen Räumen und den Ballungsgebieten, nach wie vor vorhanden. Vielfältige überörtliche Verflechtungen, die erhöhte Mobilität,⁵⁹ das häufige Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsstätte⁶⁰ sowie das geänderte Freizeitverhalten, das auch große Entfernungen

⁵⁵ vgl. S. 143.

⁵⁶ hier ist vor allem auf häufige Widersprüche in den Entscheidungen der Obergerichte und die große Zeitspanne, die bis zum Erhalt einer rechtmäßigen Entscheidung vergeht, zu verweisen.

⁵⁷ vgl. dazu: Ziegler S. 81 ff; Vogel in Rausch/Stammen S. 247 ff; Dullenkopf in Rausch/Stammen S. 283 ff; Wehling in Wehling S. 12, 14; Keim in Kevenhörster S. 232 ff; Konrad-Adenauer-Stiftung Bd. 1, Stadtentwicklung - von der Krise zur Reform.

⁵⁸ Krabs in Naßmacher S. 199, 202.

⁵⁹ Nachweise S. 13, FN 28.

⁶⁰ speziell zu Pendlerproblemen in der Kommunalpolitik Rinsche S. 161 ff.

bei der Suche nach Abwechslung in Kauf nimmt, sind die Ursachen dafür, daß die eigene Gemeinde von vielen Bürgern vielfach nur noch als Versorgungsstätte und nicht mehr als politisches Betätigungsfeld angesehen wird.

Die allgemeinen sozio-ökonomischen Probleme, die gerade im lokalen Raum als besonders intensiv und drängend empfunden werden, können jedoch andererseits dazu führen, daß der Bürger hier beginnt, sich gegen gewisse Mißstände, die ihn besonders treffen, wie etwa die allgemeine Qualitätsabnahme der Umwelt, von Luft und Wasser, die Zunahme des Individualverkehrs, die Folgen von Urbanisierung⁶¹ und Agglomeration zu wehren. Damit könnte über den Zustand der sozio-ökonomischen Verhältnisse unter Umständen eine neue Attraktivität der Kommunalpolitik eingeleitet werden.⁶²

§ 11 Analyse des Verhältnisses zwischen der Reform und den anderen ursächlichen Einflüssen für die heutige Situation der Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung

Eine exakte Abgrenzung des Einflusses der Territorialreform von den anderen Ursachen im Sinne einer prozentualen Bestimmung ihres Verhältnisses ist letztlich nicht möglich, da die Ursachen mehr oder weniger zusammenwirken, ineinander übergehen bzw. sich gegenseitig beeinflussen.

Diese Schwierigkeiten bei der Abgrenzung kamen in der Befragung der Ratsmitglieder deutlich zum Ausdruck. Sie wurden zunächst nach der Neugliederung und ihren Folgen, speziell zu ihrem Verhältnis zum Bürger nach der Neugliederung und dessen Einstellung zur Selbstverwaltung in der neuen Gemeinde befragt. Nachdem sie dort mehrheitlich negative Veränderungen im Zusammenhang mit der Neugliederung festgestellt hatten,¹ schloß sich die Frage an, ob die Reform auch die Ursache für die Veränderungen gewesen sei. Dabei herrschte jedoch weitgehend Ratlosigkeit oder Verwirrung. 14 Ratsmitglieder hielten die Reform für die Ursache, 4 votierten mit nein und die restlichen

⁶¹ zu ihren Folgen für die politische Einstellung und das politische Engagement Rausch in Rausch/Stammen S. 221, 224 f.

⁶² Pelinka in: Herder-Initiative Bd. 16, S. 111, 114.

¹ s. dazu oben S. 77 ff.

46 ließen die Frage einfach aus. Auf die Bitte, näher zu schildern, durch welche Veränderungen die Neugliederung Einfluß auf die bürgerschaftliche Mitwirkung genommen habe, wurden dann folgende Stichworte genannt: 4mal Stadtteildenken, je 2mal Verteuerung/Kosten und Information und je einmal Repräsentationsfunktion des Rates, Kontakt mit Verwaltung und Ratsmitgliedern, Wahlbeteiligung, Aufgabenverlagerung, Entscheidungszuständigkeit, Solidarisierung im lokalen Bereich, Überschaubarkeit der Verwaltung, weite Wege, Ohnmachtsgefühl. Aus diesen Antworten kann man erkennen, daß die aktiv tätigen Bürger vor Ort nicht viel Hilfe bei der Ursachenforschung leisten konnten, zumal wenn man bedenkt, daß sich die genannten Beispiele mehr oder weniger schon aus den anderen Fragen oder der Anlage des Fragebogens ergaben.

Die weitere Frage nach anderen Ursachen für das derzeitige Erscheinungsbild brachte folgendes Ergebnis: Von 64 Ratsmitgliedern antworteten 7, es gebe neben der Reform noch andere Ursachen, 13 meinten, dies sei nicht der Fall. Die restlichen 44 ließen auch diese Frage aus. Als andere Ursachen wurden von den 7 Ratsmitgliedern jeweils einmal genannt: Entfernung des Zentrums und Verwaltungssitzes, bürgerferne, fremde Verwaltung, Größenordnung kommunalpolitischer Entscheidungen, Veränderung der Prioritäten in der Stadtentwicklungsplanung, Änderung des BBauG, Gesetzgebung, allgemeine Lethargie, verändertes Umwelthewußtsein, Verstärkung des Gedankens der Bürgerbeteiligung, Ansprüche der Bürger. Hier wurden ganz deutlich teilweise Folgen der Reform mit anderen Einflüssen vermengt. Dies kennzeichnet die Schwierigkeit, insoweit klare Trennungsstriche zu ziehen und zwischen den einzelnen Einflüssen bei ihrem wechselseitigen Einwirken den genauen Anteil der Kausalität zu bestimmen.

Bei der Analyse des Verhältnisses der ursächlichen Einflüsse lassen sich vier Gruppen unterscheiden, die die folgende Darstellung bestimmen: Für einige Erscheinungen kann eindeutig die Territorialreform als alleinige Ursache ausgemacht werden. Dies ist der räumliche Zuschnitt der Gemeinden, der die objektiven Möglichkeiten zur Betätigung verändert (z. B. wird der Besuch von Ratssitzungen wegen größerer Entfernung schwieriger) und dadurch das tatsächlich feststellbare Ergebnis politischen Engagements beeinflußt. Neben diesem direkten Einfluß der Reform auf die objektiven Verhältnisse läßt sich auf ei-

ner zweiten Ebene ein Einfluß auf die Stimulansfaktoren und damit die subjektiven Voraussetzungen einer politischen Betätigung feststellen. Während die Reform im ersten Fall infolge ihres direkten Einflusses als alleinige Ursache angesehen werden kann, führt sie im zweiten mit anderen Strömungen, die unabhängig von ihr schon bestanden, in kumulativem Zusammenwirken die festgestellten Erscheinungen herbei, indem die Ursachen sich gegenseitig verstärken oder gar potenzieren.

In diesem Feld der subjektiven Beziehung des Bürgers zu seiner Gemeinde liegen die eigentlichen Abgrenzungsschwierigkeiten. Weder ein Studium der Vorbedingungen und Materialien, noch eine verbale Befragung und auch nicht die visualisierte Untersuchung von Veränderungen der Stimulansfaktoren, die auch nur die zeitlichen Unterschiede aufzeigt, können zu einer verlässlichen mathematischen Abgrenzung des Verhältnisses der einzelnen Einflüsse auf die subjektiven Beziehungen des Bürgers zu seiner Gemeinde führen. Es kann nur gesagt werden, was auch Ursache war und in welcher Erscheinungsform eine Ursächlichkeit der einzelnen Einflüsse festgestellt werden kann, wo also die eine oder andere Ursache zusammen mit der Reform ihre Ausprägung fand. Der Weg von der Entstehung des ursächlichen Einflusses, seine Vermischung mit der Reform als Ursache, bis hin zu seinem objektiven Niederschlag ist dagegen heute rational nicht mehr vollständig nachvollziehbar. Bei der Abgrenzung der Einflüsse aus heutiger Sicht kann daher nur noch festgestellt werden, daß für einige Erscheinungen überwiegend die Reform ursächlich war oder ohne sie der andere Einfluß nicht oder nicht so deutlich in Erscheinung getreten wäre. Nur in wenigen Fällen, die in einer dritten Gruppe dargestellt werden, kann dagegen nachgewiesen werden, daß die Territorialreform andere Einflüsse deutlich verstärkt hat. Schließlich wird in einer vierten Gruppe aufzuzeigen sein, inwiefern die Reform ursächlich für Folgemaßnahmen war.

I. Die Reform als alleinige und direkte Ursache

Die Reform änderte den räumlichen Zuschnitt der Gemeinden und damit zugleich die Anzahl und technischen Voraussetzungen der Partizipationsmöglichkeiten. Sie hat einen erheblichen quantitativen Verlust

an ehrenamtlich in der Gemeinde tätigen Bürgern, an Ratsmitgliedern und ehrenamtlichen Beigeordneten, gebracht,² der durch flankierende Maßnahmen wie Erhöhung der Zahl der Ratsmitglieder, Einführung von Vertretern in Untereinheiten und Mitwirkung sachkundiger Bürger in Ausschüssen nur zum Teil ausgeglichen werden konnte. Die Reform hatte daneben eine Neurekrutierung der Ratsmitglieder zur Hälfte und eine gewaltige Umstrukturierung des Personals zur Folge. Der Anteil der Frauen hat zugenommen, die Ratsmitglieder wurden jünger, Beamte und Angestellte haben zugenommen, Arbeiter und Selbständige dagegen abgenommen.

Gewachsene Anforderungen führten zu einem schärferen Ausleseprozeß, der eine bessere Auswahl und ein fachlich besser qualifiziertes Personal zur Folge hatte. Diese Entwicklung spiegelt sich in der allgemeinen Ratstätigkeit, vor allem aber dem Ablauf und der Gestaltung von Ratssitzungen wider. Die Sitzungen sind straffer geordnet und rationalisiert worden. Insofern hat der Abbau von Räten und Ratsmitgliedern aus verwaltungstechnischen Gesichtspunkten eine effektivere und fachlich bessere Arbeitsleistung erbracht, die jedoch weniger bürgernah erfolgt. Da Dezentralisation grundsätzlich die Verständlichkeit fördert, hat die Reform somit die Undurchschaubarkeit für den einfachen Bürger erhöht. Dies gilt um so mehr, je größer die Gemeinde ist. Andererseits wurden aber auch bisherige (Zweck-) Verhandlungslösungen überflüssig und insoweit mehr Transparenz geschaffen.

Durch die Auflösung vieler Räte sind zugleich viele institutionalisierten Möglichkeiten zur politischen Diskussion und Erörterung der örtlichen Probleme weggefallen. Charakteristisch für den Einfluß der Reform ist weiterhin die deutliche Abnahme von freien Wählergruppen in den neuen Einheiten. Diesen Freiraum übernahmen die Parteien, die ihr Interesse für die größer gewordenen kommunalen Einheiten, die mehr Einfluß versprechen, entdeckt haben. Die Reform hat durch die Vergrößerung der räumlichen Ausdehnung und den dadurch bewirkten Verlust an Überschaubarkeit die technischen Voraussetzungen der Bürgermitwirkung verschlechtert. Mit der größeren Entfernung sind die Realisierungsmöglichkeiten schwieriger geworden. Dagegen scheint die Verwaltungsarbeit besser geworden zu sein, zumindest was die Öffentlichkeitsarbeit betrifft, jedoch die mündliche Kommunikation unter

² s. dazu oben S. 3 und S. 71.

den Bürgern der neuen Gemeinde schwieriger, was durch das teilweise Nachhinken der Presseorganisation nicht gerade verbessert wird.

II. Die Reform im Zusammenwirken mit den anderen Ursachen

Die Reform wirkt mit den anderen Ursachen zusammen, soweit die Beziehung des Bürgers zu seiner Selbstverwaltungseinheit betroffen ist. Hier lassen sich zunächst spezifische Ansätze der Ursache Reform feststellen: Die Gemeinden haben sich durch die Reform in ihrer Funktion als Aktionsraum für politisch-demokratische Betätigungen des Bürgers insgesamt verschlechtert. Am meisten gelitten durch die Reform hat die Fähigkeit der Gemeinde, eine Einheit und Gemeinschaft zu bilden, also der sog. Integrationswert. Dieser negative Einfluß erscheint um so gravierender, wenn man bedenkt, daß diese Eigenschaft von den befragten Bürgern als wichtigste Voraussetzung für ein Engagement in einer Gemeinde angesehen wird.

Dieser Einfluß durch die Reform auf die Stimulansfaktoren zeigt sich in der Einstellung des Bürgers zu seiner Gemeinde. Im gegenwärtigen Zustand ist die Umstellung von der alten auf die neue Gemeinde noch nicht ganz gelungen. Man identifiziert sich weitgehend noch nicht mit der neuen Gemeinde. Vielmehr bringt der Bürger ihr ein grundsätzliches Ressentiment entgegen, das daraus resultiert, daß er sein Bild von der idealen Gemeinde weitgehend an seinen Vorstellungen von der alten orientiert. Diese Abneigung gegenüber der neuen Gemeinde ist mit eine Ursache für die geringe Inanspruchnahme der von ihr zur Verfügung gestellten politischen Betätigungsmöglichkeiten. Die Institutionen der neuen Gemeinde entbehren noch der inneren Zustimmung durch den Bürger. Dies zeigt sich darin, daß die Vertretungsgremien der neuen Gemeinde noch nicht die Besucherzahlen der alten aufweisen, und die örtlichen Institutionen weit stärker als Ansprechpartner gesucht werden als die Zentralinstitutionen. Die Wahrnehmung der aktiven Mitwirkungsmöglichkeit als Ratsmitglied hat ebenfalls durch den Einfluß der Reform Veränderungen in negativer Hinsicht erfahren. Die starke Neurekrutierung und Umstrukturierung zeigt eine erhöhte Attraktivität für bestimmte Berufsgruppen, bei gleichzeitig verminderter Wahrnehmung durch andere. Insgesamt hat der erhöhte Aufgabenbestand der neuen Gemeinden noch nicht zu einer erhöhten Motivation zur Mit-

wirkung für den Bürger geführt.

Der Einfluß der Reform zeigt sich ebenfalls im kommunalpolitischen Interesse der Bürger. Dieses geht in der Regel von eigener Betroffenheit aus. Die Reform hat es verringert, da andere (früher selbständige) Gemeinden nun als Ortsteil das Bild der neuen Gemeinde in den Augen des Bürgers mitbestimmen, an denen er in der Regel wenig Interesse hat. Nur ein direkter Bezug zur neuen Einheit, selbst wenn er zwangsläufig erfolgt, läßt eine Beschäftigung und ein Engagement in ihr notwendig erscheinen.³ Fehlt dieser Bezug, spürt der Bürger also keine konkreten Auswirkungen auf seinen persönlichen Bereich, erscheint ihm ein Engagement dagegen weder notwendig noch erstrebenswert. Nach diesem Gesichtspunkt läßt sich der "Bezugswert" des Aktionsraums in den unterschiedlichen Gemeindeverfassungssystemen bzw. Neugliederungsmodellen bestimmen. Er ist in der Einheitsgemeinde am größten, im Verwaltungsverband am geringsten. Er stellt sich als Ausfluß der Rechts- und Organisationsform des Neugliederungsmodells dar und beeinflußt die Inanspruchnahme der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Ist der Bezugswert des neuen Aktionsraums gering, verbleibt die Mitwirkung, wie im Verband, im wesentlichen auf die alte Einheit beschränkt. Ist er dagegen stärker, wie in der Einheitsgemeinde, erscheint die größte Notwendigkeit, neben verbliebenen oder neuen Mitwirkungsmöglichkeiten in der alten (Unter) Einheit (Ortsteil) nach weiteren Partizipationschancen in der neuen Einheit zu suchen, so daß sich bei dieser zweistufigen Gliederung und einer sinnvollen Kompetenzaufteilung auf die beiden "Instanzen" insgesamt ein Maximum an tatsächlicher Mitwirkung herausbilden kann.

Die Proportionalität der Rechts- und Organisationsform des Neugliederungsmodells (Einheitsgemeinde, Verbandsgemeinde, Gemeindeverwaltungsverband) zu der Einstellung des Bürgers und dadurch die Wahrnehmung der Mitwirkungsmöglichkeiten zeigt sich in folgenden Punkten: Ratssitzungsbesuch in neuen Einheiten, zentrale Verwaltungseinheit als Ansprechpartner, Bekanntheitsgrad der Ratsmitglieder der neuen Einheit, Sympathie und Nutzung von Formen unmittelbarer Demokratie, allgemeine Einstellung zur Einheit, Vorstellung von den Aufgaben der Einheit, Empfinden von Nachteilen der Neugliederung, Eindruck über Einschränkung der politischen Betätigungsmöglichkeiten durch die Re-

³ vgl. auch Mayntz-Trier in: Professorengespräch S. 21

form. Vorhandensein und Umfang dieser Erscheinungsformen weisen ein deutliches Gefälle von der Einheitsgemeinde über die Verbandsgemeinde bis hin zum Verband auf. Im Unterschied dieser Modelle zeigt sich daher deutlich der Einfluß der Reform auf die Einstellung des Bürgers, seine Beziehung zur Gemeinde und damit die Grundlage für eine politische Betätigung.

Der Einfluß der anderen Ursachen auf die Beziehung des Bürgers zu seiner Gemeinde läßt sich am besten an den einzelnen Stimulansfaktoren nachweisen. Während die räumliche Ausdehnung und Überschaubarkeit (Faktor e) nur und die Integration (Faktor c) und Interessendeckung (Faktor a) überwiegend von der Reform beeinflusst wurde, hängt die Inanspruchnahme des Partizipationsangebotes (in Faktor d), der Kontakt zu Ratsmitgliedern und Verwaltung (Faktor b) sowie der Umfang und die Qualität der gemeindlichen Aufgaben und der daraus entstehende Anreiz zur Mitarbeit (Faktor f) doch weitgehend auch von den anderen Ursachen ab, die unabhängig von der Reform schon bestanden. Die Faktoren Integration und Interessendeckung sind immer auch von den individuellen Eigenschaften der Bürger, ihrer Erwartungshaltung und ihrem grundsätzlichen politischen Interesse abhängig, ebenso wie die Frage, ob der Bürger die angebotenen Mitwirkungsmöglichkeiten auch tatsächlich annimmt und nutzt. Noch stärker ist der Einfluß der anderen Ursachen bei den Faktoren b und f zu erkennen. Der Kontakt zu Ratsmitgliedern und Verwaltung war schon in den alten Gemeinden aufgrund der unabhängig von der Reform vorhandenen Mangelerscheinungen bei den Parteien und den Mandatsträgern insgesamt oftmals nicht ideal und hat sich in den letzten Jahren allein schon durch die fortschreitende Entwicklung dieser Ursachen noch verschlechtert. Die Folgen der Reform taten dann dabei ein übriges. Ebenso sind die gemeindlichen Aufgaben, aus denen dem Bürger ein Anreiz zur Mitwirkung erwachsen soll, nicht nur durch die Reform, sondern vor allem auch durch die Stellung der Gemeinde im Staatsaufbau, die fortschreitende Einengung ihres Handlungsspielraums und die sozio-ökonomischen Veränderungen, die den Aufgabenbestand der Gemeinden veränderten, beeinflusst worden. Insgesamt haben also alle Ursachen gemeinsam die Beziehung des Bürgers zu seiner Gemeinde und damit die Grundlagen für seine Mitwirkung in den letzten Jahren verändert.

III. Der verstärkende Einfluß der Reform auf die anderen Ursachen

Bei einigen der Erscheinungsformen der Mitwirkung des Bürgers in der Gemeinde kann nicht nur ein Zusammenwirken der anderen Ursachen mit der Reform festgestellt werden, sondern darüber hinaus läßt sich nachweisen, daß die Reform diese Entwicklung deutlich verstärkt hat. Was die Schwierigkeiten im innergemeindlichen Entscheidungsprozeß angeht, das problematische Verhältnis der Ratsmitglieder zur Verwaltung, die fachliche und zeitliche Überforderung durch die anstehenden Aufgaben, so läßt sich sagen, daß die Reform diese Tendenz zwar nicht geschaffen, aber durch die Schaffung größerer Einheiten mit gestiegenen Aufgaben noch vergrößert hat. So wie das grundsätzliche politische Interesse des einzelnen Bürgers, das unabhängig von der Reform vorhanden ist, die Wahrnehmung der Mitwirkungsmöglichkeiten in den neuen Einheiten beeinflußt hat, so hat andererseits das durch die Reform geschaffene Angebot in den neuen Einheiten wiederum Auswirkungen auf das allgemeine politische Interesse und die konkret aktualisierte Bereitschaft zur Mitwirkung gehabt. Die durch die Reform geschaffenen neuen Einheiten haben den Identifikationsverlust des Bürgers in soziologischer und psychologischer Hinsicht vergrößert. Die Reform hat damit die Individualisierung, aber auch zugleich die Entpersönlichung gefördert. Sie wirkte auf die Integration des Einzelnen in die Gemeinschaft und die Bildung von Gemeinschaften störend. Sie vergrößerte zudem das Ohnmachtsgefühl des Bürgers sowie seinen Eindruck von der Aussichtslosigkeit einer Einflußnahme auf die staatlichen Entscheidungen und dem Ausgeliefertsein gegenüber diesen Entscheidungen.⁴

Die Reform hat das Anspruchdenken der Bürger in den eingemeindeten Stadtteilen verstärkt. Aus den Städten Marburg und Münster wurde in der Untersuchung berichtet, daß sich bei der Bevölkerung der eingemeindeten Ortsteile nach der Reform ein Umdenkungsprozeß abzeichne, vor allem in den "kleinen Dingen des Alltags." Früher seien die Bürger im Rahmen ihrer örtlichen Gemeinschaften bereit gewesen, die Straßenreinigung und den Winterstreulienst zu übernehmen und durch die Pflege der Anlagen zur Dorfverschönerung beizutragen. Nunmehr sei eine veränderte Einstellung bemerkbar. Die Bürger verlangten, daß alle

⁴ vgl. S. 101 FN 18.

diese Aufgaben von der Verwaltung übernommen wurden. Sie beriefen sich dabei auf die Leistungen der Verwaltung für die Stadt allgemein, d. h. die Bürger aus den eingemeindeten Ortsteilen passten sich den städtischen Verhältnissen an. Dadurch summierten sich aber bei Städten mit großer Flächenausdehnung die Aufgaben und würden zu einem nicht übersehenden Kostenfaktor, der durch die Satzungen wieder umgelegt werden müßte. So vollziehe sich nach und nach eine Umwandlung von persönlicher Mitwirkung der Bürger in Geldleistungen gegenüber der Verwaltung. Diese Entwicklung führt natürlich dazu, daß der Bürger immer mehr den Eindruck hat, er habe diese Leistungen erkaufte. Damit verschwindet aber der persönliche Einsatz, der eine echte Beziehung zur Selbstverwaltung und zur Selbstverwaltungseinheit schafft, immer mehr hinter dem (bloß materiellen) Einsatz von Geld, das anderswo ohne besondere Beziehung zur Selbstverwaltung in der Gemeinde erwirtschaftet wurde.

Die Bereitschaft des Bürgers zur aktiven politischen Betätigung ist in den letzten Jahren allgemein gestiegen, dennoch ist sie, ebenso wie das Interesse der Bürger, insgesamt noch gering. Eine starke Breitenwirkung ist noch nicht vorhanden, das vermehrte Auftreten von Bürgerinitiativen zeigt nur Aktivitäten von Einzelpersonen, hat jedoch noch keine allgemeine Bereitschaft der Bevölkerung zur politischen Aktivität bewirkt. Dies zeigt eine weit verbreitete fehlende Sensibilität und fehlendes Problembewußtsein für Veränderungen im Partizipationsangebot der Gemeinden. Die ohnehin geringen politischen Mitwirkungsmöglichkeiten sind durch die Reform, von wenigen Ausnahmen abgesehen, im allgemeinen noch erschwert worden. Dies betrifft vor allem die Möglichkeit, Ratsmitglied zu werden. Die Reduzierung der Ratsmitglieder stellt eine ungesunde Verengung des Potentials der aktiv Tätigen dar. Dies führt quasi in einer Gegenreaktion zu einer Sehnsucht nach Ausweitung der Zahl der aktiv politisch Tätigen, die soweit geht, daß jeder selbst gern sich in eigener Person betätigen möchte.

Die vergleichenden Untersuchungen der verschiedenen Neugliederungsmodelle in den einzelnen Ländern haben ergeben, daß dort das größte Bedürfnis nach unmittelbarer Demokratie besteht, wo das Erscheinungsbild der repräsentativen Demokratie, das geprägt wird vor allem durch die Zahl der Ratsmitglieder, aber auch ihre Vertrautheit und den Umfang

ihrer Eigenständigkeit und Kompetenzen, am schwächsten verwirklicht ist. Dies ist aber vor allem in großen Städten der Fall, in denen das Verhältnis der Zahl der Ratsmitglieder zu der der Bürger und ihre gegenseitige Vertrautheit immer schlechter wird. Da die Territorialreform in der Schaffung größerer Einheiten bestand, hat sie insofern die Tendenz zur unmittelbaren Demokratie, mit deren Grundsatz heute ca. 70 % der Befragten in den untersuchten Orten sympathisieren, gefördert. Durch die Reform ist das Vertrauen in das repräsentative Prinzip geringer und das Bedürfnis nach unmittelbar demokratischen Formen größer geworden. In dieser Hinsicht ist auch das Aufkommen von Bürgerinitiativen mitursächlich auf die Reform zurückzuführen, obwohl in den Untersuchungen die Reform vordergründig nicht als Ursache für das Aufkommen von Bürgerinitiativen bezeichnet wurde, im wesentlichen nach der Reform kein Anstieg von Initiativen zu beobachten war auch ihre Folgen nur im geringen Ausmaß den Themenkatalog der Initiativen erweitert haben. Dennoch ist nicht zu leugnen, daß die Reform die konventionellen Möglichkeiten zur Partizipation verringert hat und daher die Suche nach unkonventionellen Möglichkeiten erforderlich gemacht hat. Dabei kam die Form der Bürgerinitiative, die sich schon vor der Reform entwickelt hatte, als Ausgleich und Ventil für die durch die Reform vergrößerten Mängel des repräsentativen Systems und das dadurch entstandene Bedürfnis nach unmittelbar demokratischen Formen gerade richtig.

Das Repräsentationsdefizit der kommunalen Vertretungskörperschaften ist durch die Reform noch vergrößert worden. Der Aufgabenzuwachs durch die Reform führte zu einer Professionalisierung der Repräsentanten, einer Entwicklung vom Volksvertreter zum Spezialisten, der nur allein die größer und komplexer gewordenen Probleme in den gewachsenen Einheiten überschauen kann. Die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften entspricht noch weniger als vor der Reform der Zusammensetzung der Bevölkerung. Die Kontakte und Kontaktmöglichkeiten zwischen Bürger und Ratsmitglied haben durch die Reform abgenommen. Die Bürger kennen kaum ihre Ratsmitglieder. Der Bekanntheitsgrad lag vor der Reform höher. Die Ratsmitglieder waren vertrauter, man konnte sie eher erreichen. Die Verwaltung wurde unabhängig von der Reform schon seit längerer Zeit weit eher als die Ratsmitglieder als Ansprechpartner für örtliche Probleme von den Bürgern gesucht. Die Reform hat diese Entwicklung noch verstärkt. Insgesamt hat sie dazu geführt, daß die Bedeutung und Stellung der Repräsentanten und das ihnen in der Re-

Das verstärkte Eindringen der Parteien in den kommunalen Raum hat die Gefahr einer vertikalen Politikverflechtung zu Lasten des Handlungsspielraums der gemeindlichen Selbstverwaltung noch weiter vergrößert. Schließlich leistete die Reform einen großen Beitrag zu der, aus der Forderung des Bürgers nach Gleichheit der Lebensverhältnisse abgeleiteten, allgemeinen Nivellierung des Angebotes, indem sie mit dem Vorsatz antrat, die Start- und Lebensbedingungen für den einzelnen in Stadt und Land anzugleichen und die Unterschiede zu beseitigen.

IV. Die Ursächlichkeit der Reform für Folgemaßnahmen

Die Reform hat die Tendenz einer Entwicklung von der repräsentativen zur unmittelbaren Demokratie gefördert, da das Verlangen nach unmittelbaren Formen in großen Einheiten stärker ist. Insofern sind vor allem die in letzter Zeit durch die Landesgesetzgeber in die Gemeindeordnungen eingefügten Formen unmittelbarer Demokratie (Bürgerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, etc.), die allgemein nicht mit der Territorialreform in Zusammenhang gesehen werden, mitursächlich auf die Reform und ihre Folgen zurückzuführen. Daneben sind diese Formen eine Folge des Versagens der Parteien als legitime Kanäle politischer Betätigung. Neben diese nicht als solche ausgewiesenen Folgemaßnahmen der Reform treten andere, wie etwa die Erhöhung der Zahl der Ratsmitglieder und die Einführung der Bezirksverfassung, die vom Gesetzgeber eindeutig als sog. flankierende Maßnahmen zum Ausgleich möglicher durch die Reform geschaffener Defizite deklariert wurden.

4. Kapitel

Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Würdigung von Folge-
maßnahmen der Reform im Hinblick auf ihren Erfolg und ihren Wert für
eine Verbesserung der Rolle des Bürgers in der demokratischen Gemein-
deverfassung.

Die einzelnen Landesgesetzgeber haben in Kenntnis der geschilderten
Defizite entweder zugleich mit den Reformmaßnahmen, kurz danach oder
doch noch in ursächlicher Verbindung mit ihnen sog. flankierende Maß-
nahmen ergriffen, um durch die Reform entstandene Mängel im Hinblick
auf die Integration des Bürgers in seine Gemeinde und seine Mitwir-
kungsmöglichkeiten in der gemeindlichen Selbstverwaltung so weit wie
möglich zu kompensieren und die Rolle des Bürgers in der Gemeinde-
verfassung wieder etwas mehr aufzuwerten. Dabei lassen sich aufgaben-
bezogene, repräsentantenbezogene und institutions- bzw. organisati-
onsbezogene Maßnahmen unterscheiden. Sie werden im folgenden auf ih-
ren Erfolg und ihren Wert für eine Verbesserung der Rolle des Bür-
gers in der demokratischen Gemeindeverfassung hin untersucht, wobei
jeweils gleichzeitig rechtspolitische Ansätze bzw. schon in der Dis-
kussion befindliche Modelle mit einbezogen werden.

§ 12 Aufgabenbezogene Maßnahmen

Die Vermehrung der gemeindlichen Aufgaben ist insofern kein Kompen-
sationsversuch, der im Nachhinein mit dem Ziel der Abhilfe geschaf-
fen worden wäre, sondern sie war schon von vorneherein intendiert
und in den Reformplänen mit angelegt. Die Territorialreform sollte
nämlich nur der erste Schritt zu einer umfassenden Verwaltungsreform
sein, dem als nächster nun die Funktionalreform folgen soll. Die
größer gewordenen Städte und Gemeinden fordern in dieser Funktional-
reform¹ nunmehr die Verwirklichung eines Hauptziels der Territorial-

¹ vgl. z. B. Zuständigkeitsbericht Kreise/Gemeinden NRW in: Eildienst
LKT NW 1975, 79 ff; Die Städte nach der Gebietsreform; Städtetag NW
Arbeitskreis I S. 39 ff; Dt. Städtetag (Hrsg.) Neuordnung der Ver-
waltung; Thränhardt, (Hrsg.) Funktionalreform; Richter; Pappermann-
Roters-Vesper; Pappermann DöV 1975, 181; SKV 1976, 2; Der Landkreis
1976, 295; Mücklinghoff StGR 1973, 350; Vollert KPBl 1975, 757;
Siedentopf PABl 1975, 13; Wiese SKV 1975, 226; Ullrich Demo 1976,
469; von Mutius StGR 1977, 167; Köstering SKV 1977, 193 und VR 1978,
117; Stür, Diss. m.N.

reform: Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden durch Verlagerung von Zuständigkeiten nach unten, wo sie der Bürger "bürgernah" in Anspruch nehmen kann. Eine Vermehrung und qualitative Steigerung der gemeindlichen Aufgaben ist für den Bürger insofern von Interesse, als sie ihm einen größeren Anreiz zur Mitarbeit bieten kann, während die Beschäftigung mit geringen oder geringwertigen Aufgaben auf Dauer zu Frustration und Rückzug führt. Dabei ist es jedoch falsch zu meinen, eine qualitative Steigerung der Tätigkeit der in den Rat gewählte Bürger, würde eine Minderung der Mitwirkungsmöglichkeiten ausgleichen.²

Ein solcher Ansatz, der allein an den Ratsmitgliedern orientiert ist, kann nicht befriedigen. Sicherlich sind bei den gestiegenen Aufgaben auch fachlich qualifiziertere Personen als in den früheren Gemeinden zur Ratstätigkeit bereit. Es ist jedoch ein Trugschluß zu glauben, daraus allein würde sich per saldo ein Gewinn für die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger ergeben. Personen, die jetzt interessiert sind, waren schon immer in der Lage, sich, wenn sie wollten, direkt oder indirekt zu beteiligen oder ihre Interessen durchzusetzen. Sie scheinen zudem nur durch die kurz- oder langfristige Aussicht auf Gratifikationen zu ihrer Tätigkeit motiviert worden zu sein. Anderen Gruppen wird dadurch aber zugleich die Vertretung ihrer Interessen im Rat so gut wie unmöglich gemacht. Dies führt dann dazu, daß noch weniger Personen noch mehr Entscheidungszuständigkeit und damit noch mehr Macht eingeräumt wird und noch weitere Kreise von der Entscheidung und damit der Teilhabe an der Macht ausgeschlossen werden. Dies wäre aber keine Kompensation der Minderung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger sondern so gesehen eine nochmalige Verminderung. Hinzu kommt die Gefahr einer Entfremdung von den Alltagsproblemen weiter Bürgerkreise und eine Verabsolutierung der Fachinteressen der Fachleute.

Die Erhöhung der gemeindlichen Aufgaben kann nur dann als Gewinn angesehen werden, wenn man sie auf die Gemeinde als Ganzes bezogen sieht und sie für alle Bürger nutzbar macht.³ Dabei muß aber diese Veränderung im Aufgabenzuschnitt erst einmal allen Bürgern bewußt gemacht werden, bevor man sie in einem zweiten Schritt auf einem geeigneten Wege an die Aufgaben heranführt. Schon der erste Schritt ist in

² so VGH NW nach Stürer DöV 1978, 78, 88.

³ vgl. auch StGH BW NJW 1975, 1205, 1207, 1210.

den neuen Gemeinden nicht erfüllt. Obwohl die Mehrheit der Befragten der Ansicht war, daß die Aufgaben mit ihrer Bedeutung interessanter werden, wurde die Steigerung der Aufgaben der neuen Gemeinde von der breiten Bevölkerung noch nicht wahrgenommen, jedenfalls nicht als erhöhter Anreiz zu eigener Betätigung. Hier erwachsen also den neuen Gemeinden noch weite Aufgabenfelder im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit, u. a. zu einer freundlichen und interessanten Darstellung ihrer selbst und ihrer gewandelten Aufgaben, indem sie die Bürger für die Probleme der neuen Stadt zu sensibilisieren versuchten.

Ein solcher Hinweis kann aber nicht durch allgemeine sog. flächendeckende Informationen erfolgen, denn die Aufgaben der Gemeinde - in dieser abstrakten Formulierung - interessieren den Bürger in der Regel nicht. Er ist nur anzusprechen mit einer konkreten Aufgabe, die bei ihm Betroffenheit signalisiert. Nur auf diesem (Um)Weg kann es gelingen, ihn auch an allgemeine Probleme der neuen Stadt heranzuführen. Dabei sind aber vorerst noch einige Hindernisse auszuräumen, die sich in der Frage manifestieren: Wer nimmt denn innerhalb der Gemeinde diese vermehrten Aufgaben wahr? Bisher scheint es so zu sein, daß der Aufgabenzuwachs der Gemeinden nur zu einem Aufgabenzuwachs ihrer Verwaltungen geführt hat,⁴ dagegen die Repräsentanten des Bürgers bzw. der einzelne Bürger selbst diese Steigerung noch nicht positiv durch gesteigerte Mitwirkungsmöglichkeiten, -chancen und -anreiz zu spüren bekommen hat. Ob die Vermehrung und auch qualifizierte Steigerung der Aufgaben der Gemeinde daher auf Dauer zu einer Belebung der Rolle des Bürgers führen wird, hängt somit davon ab, wie man die mit ihr verbundenen Möglichkeiten in der Praxis im Interesse der Bürger nutzt.

§ 13 Repräsentantenbezogene Maßnahmen

I. Erhöhung der Zahl der Mandatsträger in den Räten der neugebildeten Gemeinden

Die Erhöhung der Zahl der Mandatsträger in den Räten der neugebildeten Gemeinden stellt eine echte flankierende Maßnahme des Gesetzgebers

⁴ bezeichnend ist, daß bei Stier DöV 1978, 78, 88 in einem "Atemzug" die Vergrößerung der Verantwortung der einzelnen Repräsentanten und die Möglichkeit der Verwaltung, spezialisiert und eher in der Lage zu sein, die Entscheidungen des Rates besser und durchsichtiger vorzubereiten, genannt werden.

zur Minderung des quantitativen Verlusts der Repräsentanten durch die Reform dar. Dieser quantitative Substanzverlust ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Er stellt jedoch verfassungspolitisch eine nachteilige Nebenwirkung dar.¹ Die Zahl der Ratsmitglieder und ihr Verhältnis zur Zahl der von ihnen vertretenen Bürger ist keine konstante Größe. Es ist eine ganz natürliche Folge, daß bei größeren Städten das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Repräsentierten schlechter wird, ja schlechter werden muß, um eine unnatürliche Aufblähung des Vertretungsorgans zu vermeiden. Eine solche Verdünnung kann daher noch nicht als eine qualitative Einbuße an demokratischer Vertretung gewertet werden, sonst hätten die Gemeinderäte größerer Städte eine geringere Qualität der demokratischen Legitimation als diejenigen kleiner Gemeinden. Ein Unterschied an "Demokratiequalität" läßt sich daher allein aus dem Zahlenverhältnis noch nicht ableiten.² Jedoch verdienen auch die verfassungspolitischen Nebenwirkungen einer solchen quantitativen Verdünnung Beachtung.

Die vergleichende Untersuchung der einzelnen Neugliederungsmodelle hat gezeigt, daß das Vertrauen des Bürgers in die repräsentative Demokratie in direktem Zusammenhang steht mit der Zahl seiner Vertreter in den Repräsentationsorganen. Danach sind offensichtlich Vertrauen und innere Systemzustimmung nicht zuletzt auch von einer angemessenen Vertreterzahl abhängig. Bei einer allzu starken Reduzierung der Repräsentanzahl stellt danach das Mißtrauen in die repräsentative Demokratie und die Hinwendung zu unmittelbar demokratischen Formen eine zwangsläufige Folge dar. Danach kann grundsätzlich die Erhöhung der Zahl der Mandatsträger als eine geeignete Maßnahme zur Minderung dieser Folgen der Reform angesehen werden. Ohne sie wäre die quantitative Verdünnung durch die Reform noch eklatanter zutage getreten als sie es ohnehin schon ist. Andererseits scheitern unendliche Erweiterungen (etwa eine Erhöhung auf die Gesamtzahl der früheren Mandatsträger im heutigen Stadtgebiet) daran, daß der zahlenmäßigen Größe der einzelnen Gemeinderäte nach oben hin eine Grenze gesetzt ist. Je mehr Mitglieder einer Vertretung angehören, desto schwieriger und schwerfälliger wird nämlich der Meinungsbildungsprozeß.³

¹ so auch StGH BW NJW 1975, 1205, 1210.

² StGH BW NJW 1975, 1205, 1210.

³ vgl. auch von Loebe11 in KPV NW S. 45, 48.

Große Parlamente sind der Gefahr ausgesetzt, eine unüberschaubare Menge von "Hinterbänklern" heranzuziehen, während die Arbeit nur von wenigen geleistet wird. Insofern bedeutet mehr Quantität ab einer gewissen Grenze nicht auch mehr, sondern weniger Qualität. Andererseits bringt eine Vergrößerung auch die Möglichkeit der Arbeitsteilung und Spezialisierung mit sich. In dieser Hinsicht steht jedoch der möglichen Effektivitätserhöhung die Gefahr einer Entwicklung vom Volksvertreter zum Experten entgegen.

Als Fazit bleibt danach festzuhalten, daß eine Vergrößerung der Räte grundsätzlich notwendig war. Neben den Vorteilen bringt sie jedoch auch Gefahren mit sich. Durch eine vorsichtige Erweiterung der Zahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaften wurde der angestrebte Zweck grundsätzlich erreicht und nicht durch Übereifer überschritten. Allein die Erhöhung der Zahl der Mandatsträger kann jedoch nicht ausreichen, um das entstandene Defizit auszugleichen. Nur im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen kann ihr Erfolg beschieden sein.

II. Schaffung von Untereinheiten mit eigenen Vertretungskörperschaften

Als Ergänzung zur Erhöhung der Zahl der Mandatsträger in den Vertretungskörperschaften der neuen Einheiten wurden vom Gesetzgeber Untereinheiten mit teilweise eigenen Vertretungskörperschaften geschaffen. Die Einrichtung dieser Untereinheiten und ihrer Institutionen ist oft auf Kritik gestoßen.⁴ Dabei wurde die Bildung von Groß- oder Einheitsgemeinden als einen "Schritt ins nächste Jahrhundert" angesehen, der nun in einem Rückschritt auf ein Maß breiterer Akzeptanz wieder korrigiert werden müßte. Man sprach von einem demokratischen Feigenblatt,⁵ von einer Maßnahme mit Trostpflastercharakter, einer Beruhigungsspielle für aufgelöste Gemeinden⁶ oder einer Institution, die nur einen ungefährlichen Tummelplatz für zweitrangige oder aus dem großen Geschäft ausgeschiedene Politiker darstelle.

⁴ vgl. z. B. Köhne KPB1 1970, 1012: "Ein vergrößerter Rat ist einer Vielzahl von Ortsräten vorzuziehen.

⁵ so z.B. Conrady, Der Landkreis 1973, 76; daneben: "Als-ob-Demokratie."

⁶ so Keil, Demo 1976, 473.

Diese Kritik rührte vor allem aus Anlaufschwierigkeiten und Problemen der Anfangsphase. Sicherlich bringen Bezirksgliederungen aus ökonomischer Sicht hauptsächlich Nachteile, die mit den Begriffen "teuer" und "langsam und umständlich" umschrieben werden können. Die Vorteile für das politische System wiegen jedoch mindestens ebenso schwer. Die Grundidee, dem Bürger dort, wo seine alltäglichen Probleme anstehen, Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten an die Hand zu geben, ist durchaus geeignet, die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung zu stärken. Hierdurch wird für mehr Bürger ein Tätigkeitsfeld im Rahmen bürgerchaftlicher Selbstverwaltung zur Verfügung gestellt und aus der Sicht des Bürgers die Anzahl der Kontaktpersonen erhöht, an die er mit Anliegen herantreten kann.⁷

Die Probleme liegen jedoch wie immer im Detail, nämlich in der konkreten Ausgestaltung und Verwirklichung dieser Grundidee. Hier haben sich die einzelnen landesgesetzgeber eine Vielfalt von Lösungsmöglichkeiten einfallen lassen.⁸ So wurden in Nordrhein-Westfalen⁹ die kreisfreien Städte verpflichtet, Stadtbezirke (§ 13 GO NW) mit Bezirksvertretungen (§ 13 a GO NW) zu bilden. In den kreisangehörigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens können Bezirke (Ortschaften) mit Bezirksausschüssen bzw. Ortsvorsteher (§ 13 d GO NW) errichtet werden. In Hessen¹⁰ kann in den Gemeinden für Ortsteile ein Ortsbeirat eingerichtet werden (§ 81 Hess.GO). Rheinland-Pfalz¹¹ kennt sog. Ortsbezirke mit Ortsbeiräten (§ 74 ff RhPf. GO). In Baden-Württemberg¹² können in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern und in Gemeinden mit räumlich getrenn-

⁷ weitere Vorteile bei Krimphove, Diss. S. 178 f; Lange ZParl 1976, 501, 512 ff; Holler/Naßmacher B 4/76 S. 31.

⁸ s. dazu schon oben die Darstellung S.45 ff; vgl. weiterhin: Röper ZParl 1976, 514; von Richthofen KPBl 1978, 289; Schmidt-Jortzig DWBl 1978, 796, 797; Wagner, Diss.; Konrad-Adenauer-Stiftung Bd. 1 S. 199; Thieme-Kommission S. 97 ff;

⁹ zur Bezirksverfassung in NRW vgl.: von Loebell-Henrichs, Kommentar; Thranhardt in Naßmacher S. 179 ff; Pagenkopf S. 249 ff; Holler/Naßmacher B 4/76 S. 23; Krämer, Demo 1974, 471; Wiese, Der Städtetag 1974, 298; 1975, 78; 1975, 135 und in Städtetag KGSt S. 6 ff; Robers, Demo 1975m 187; Antwerpes, Demo 1975, 649; von Loebell KPBl 1975, 397; Volmer KPBl 1975, 400; Rehn SKV 1975, 66; Keil, Demo 1976, 473; Ebert/Mathey SKV 1976, 136; Holler, Demo 1977, 205, 304, 404; Effertz RiA 1977, 149; Wirtz, Demo 1977, 1069; Laakmann, Das Rathaus 1977, 244; Schleberger, Der Städtetag 1977, 540; vgl. auch: Die Städte nach der Gebietsreform Städtetag-NW 1976, Arbeitskreis II S. 69 ff; zur "alten" Bezirksverfassung (Rechtszustand vor dem 29.10.1974) vgl.: Rauball, Die Bezirksausschüsse 1972 und Krimphove, Diss. 1976.

¹⁰ dazu Schmidt KPBl 1977, 1066 (zu einer Entscheidung der Hess.VGH) und Pagenkopf S. 238.

ten Ortsteilen Gemeindebezirke (Stadtbezirke) mit Bezirksbeiräten gebildet werden (§ 64 Bad.Württ.GO). Daneben kann in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen eine Ortschaftsverfassung mit Ortschaftsräten (§§ 67 ff Bad.Württ.GO) eingeführt werden.

Es würde zu weit gehen, im Rahmen dieser Arbeit alle Einzelprobleme der Bezirks- und Ortschaftsverfassungen ausführlich zu diskutieren.¹³ Lediglich ländergemeinsame Probleme, soweit sie für eine Mitwirkung des Bürgers von Interesse sind, können daher hier kurz skizziert werden. Die gesetzlichen Vorschriften der einzelnen Länder überlassen es in der Regel¹⁴ der Entscheidung der Gemeinden, ob sie ihr Gebiet in Bezirke untergliedern und wie sie im Einzelfall abgrenzen. Hierdurch können den jeweiligen Besonderheiten der neugebildeten Gemeinden angemessen Rechnung getragen werden. Eine bestimmte Anzahl der Bezirke ist, außer einer Höchstgrenze von 10 und einer Mindestgrenze von 3 (§ 13 III GO NW), in der Regel nicht vorgeschrieben, so daß die Bezirke auch nicht alle die gleiche Einwohnerzahl haben müssen. Auch die Fassung der Kriterien für die Einteilung in Form von Empfehlungen ("soll", § 13 GO II NW) erscheint in diesem Zusammenhang sinnvoll.¹⁵ Einmal ist eine gleichmäßige Realisierung der Merkmale Siedlungsstruktur, Bevölkerungsverteilung und Ziele der Stadtentwicklung schon deshalb kaum möglich, weil sie mit konkurrierenden Zielsetzungen verbunden sein können.¹⁶ Zum anderen kann eine Gemeinde die besonderen Anliegen einer früher selbständigen, nunmehr eingegliederten Gemeinde je nach Einzelfall mit den Belangen der Gesamtstadt bei der Abgrenzung der Bezirke gesondert würdigen. Deckt sich nämlich ein Bezirk mit dem Gebiet einer früher selbständigen Gemeinde, könnte im Einzelfall auf Dauer die Integration in die neue Einheit gefährdet sein und eine "Gemeinde in der Gemeinde" entstehen. Löst man dagegen eine eingegliederte Gemeinde völlig auf und teilt ihr Gebiet verschiedenen Bezirken der Kernstadt zu, so kann auch dies unter Umständen eine sorgfältige

¹¹ Pagenkopf S. 257.

¹² Gerstner KPBl 1978, 483; Maiworm KPBl 1978, 113 und Pagenkopf S. 229.

¹³ Überblick über die länderunterschiedlichen Regelungen bei Lange ZParl 1976, 507 und Wiese, Der Städtetag 1974, 298.

¹⁴ Eine Ausnahme besteht für die kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens (§ 13 I GO - Mußvorschrift) vgl. auch Schmidt-Jortzig DVBl 1978, 796, 797.

¹⁵ vgl. Wiese in: Städtetag/KGSt S. 6,9.

¹⁶ Rehn SKV 1975, 66, 67.

und langsame Eingliederung erschweren. In diesem Konflikt erweist sich nicht zuletzt das Kriterium "Ziele der Stadtentwicklung" für die Einteilung der Stadtbezirke als bestimmend. Die Anführung dieses Kriteriums bezieht ganz bewußt die zukünftige Entwicklung des Stadtgebietes mit in die Überlegungen ein und verdeutlicht damit, daß die Bezirksverfassung nicht nur als "Trostpflaster" für die Eingemeindung gedacht ist, sondern vor allem die Integration in die Gesamtgemeinde fördern soll.¹⁷

Auch die differenzierten Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb eines Landes sind als sehr vorteilhaft anzusehen, da dadurch den Besonderheiten der unterschiedlichen Gemeindegrößen Rechnung getragen werden kann. Insbesondere erscheint es notwendig und richtig, daß in größeren Gemeinden an die Stelle des Ortsvorstehers ein Gremium tritt, das mehreren Personen aktive Mitarbeit im Bezirk erlaubt, da die Untersuchung gezeigt hat, daß gerade in größeren Städten mehr und intensivere Mitwirkungsmöglichkeiten erforderlich sind als in kleinen Gemeinden.

Ein Hauptproblem aller Bezirksgliederungen, insbesondere wegen seines verfassungsrechtlichen Bezuges,¹⁸ ist das Wahlverfahren zu den Vertretungskörperschaften der Bezirke. Dies ist insbesondere auch für die Rolle des Bürgers von Interesse, da es einerseits den Zugang zu einem Amt mit aktiver Betätigungsmöglichkeit regelt, andererseits die Frage der Repräsentation entscheidend beeinflussen kann. Die Mitglieder der Vertretungskörperschaften der Untereinheiten werden teilweise direkt von den Bürgern des Bezirks (wie beim Ortsbeirat in Hessen § 82 I GO), teilweise vom Gemeinderat (wie bei den Ortsbeiräten in Rheinland-Pfalz § 75 IV RHPf.GO), teilweise wurden sie nach einem Wahlverfahren eigener Art (wie bei den Bezirksvertretungen in Nordrhein-Westfalen § 13 a IV GO NRW a.F.)¹⁹ unter Berücksichtigung des Wahlergebnisses für den Rat gewählt. Das letztere Verfahren wurde vom BVerfG beanstandet und für nichtig erklärt.²⁰ Durch das daraufhin ergangene Gesetz zur Bildung von Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten²¹ wurde

¹⁷ Wiese, Städtetag 1975, 78 und in Städtetag/KGSt S. 6,8; Krämer P.H. S. 121 Nr. 16.

¹⁸ vgl. BVerfG NW 1978, 1967 = DVBl 1978, 436; = JuS 1978, 603.

¹⁹ s. Begründung zum Gesetzentwurf des Landesregierung LTDr. 7/3799 S. 12.

²⁰ s. FN 18; vgl. auch Anmerkung Schmidt-Jortzig DVBl 1978, 796.

²¹ Gesetz vom 8.6.1978 (GV NW S. 242).

es dahingehend geändert, daß die Mitglieder der Bezirksvertretungen nun ebenfalls vom Rat bestellt werden.

Bei dem Wahlverfahren zu den Vertretungskörperschaften der Untereinheiten ist zweifellos eine Urwahl, also eine unmittelbare Wahl durch die Bürger, am ehesten im Sinne einer weitgehenden Mit- und Selbstbestimmung der Bürger. Sie sichert ihnen den weitgehenden Einfluß. Jedoch steht einer solchen Urwahl entgegen, daß sie unter Umständen den Bezirksvertretungen eine zu große Unabhängigkeit verleihen und sie zu einem mächtigen "Gegenparlament"²² zum Rat erstarken lassen kann. Andererseits macht eine mittelbare Legitimation durch den Rat die Bezirksvertretungen mehr oder weniger zu Weisungsempfängern des Rates und rückt sie in die Nähe von Ratsausschüssen mit regional aufgeteiltem Zuständigkeitsbereich.

Eine abwägende Entscheidung dieser unterschiedlichen Gesichtspunkte²³ wird sich in Zukunft an den vom BVerfG aufgestellten Grundsätzen orientieren müssen. Danach bedürfen die Vertretungen, soweit sie Staatsgewalt ausüben, einer ununterbrochenen Legitimationskette, die auf die Gesamtheit der Bürger zurückgeht. Diese Legitimation zur Ausübung von Staatsgewalt muß allerdings nicht in jedem Fall durch unmittelbare Volkswahl erfolgen. Eine unmittelbare Legitimation ist nach dem Grundgesetz nur für den Rat als zentrale Führungsinstanz erforderlich. Ansonsten genügt ein abgeleiteter, mittelbarer Legitimationszusammenhang, vor allem dann, wenn, wie bei den Bezirksvertretungen, ausschließlich Aufgaben der Verwaltung wahrgenommen werden. Danach reicht es aus, wenn die Bezirksvertretungen, wie die Ausschüsse des Rates, vom Rat bestellt werden. Bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens müssen die Wahlrechtsgrundsätze der Art. 28 I 2 und 38 I 1 GG eingehalten werden, die als allgemeine Rechtsprinzipien für Wahlen zu allen Volksvertretungen im staatlichen und kommunalen Bereich gelten. Dabei gehört das Gebot einer freien Kandidatenaufstellung und ihr Nachweis zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer freien Wahl.²⁴

Neben dem Wahlverfahren liegt das Hauptproblem aller Bezirksgliederungen in der Frage der Kompetenzen der Untereinheit. Es wird spe-

²² Wiese in: Städtetag/KGSt S. 6, 10.

²³ zu Vor- und Nachteilen der verschiedenen Wahlverfahren vgl. weiterhin Wiese, Der Städtetag 1974, 298, 301.

²⁴ vgl. BVerfG NJW 1978, 1967.

ziell im Verhältnis Rat - Bezirksvertretung sichtbar.²⁵ Die Bezirke sind in dieser Frage dem dauernden Konflikt zwischen Selbständigkeit und Untereinheit, zwischen Desintegration und Integration ausgesetzt. Gesteht man ihnen zuviel Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu, gefährdet man die Einheit der neuen Gemeinde und deren Handlungsspielraum. Gesteht man ihr zu wenig Kompetenzen zu, bieten ihre Organe keinen wirksamen Anreiz für den interessierten Bürger zur Mitwirkung, womit auf Dauer die ganze Institution "Bezirk" gefährdet ist, wenn man sie nicht nur als bloßen Verwaltungsbezirk ansieht.

Die Lösung kann wohl nur in einer Kombination von Beratungs- und Initiativrechten mit regional und sachlich begrenzten Entscheidungsrechten liegen. So einfach sich dieses Ziel jedoch anhört, so schwierig ist seine Realisierung in der Praxis.²⁶ Neben dem Verhältnis Rat - Bezirksvertretung wirft oftmals auch das Verhältnis Ratsausschüsse - Bezirksvertretung Probleme und Abgrenzungsschwierigkeiten auf, wenn regionale und sachliche Kompetenzen sich überschneiden. Auch das allzu selbständige Agieren einzelner Ämter in der Zentralverwaltung kann den Wirkungsbereich der Bezirksvertretungen beschneiden, z. B. können mit dem Jugendamt Konflikte wegen stadtbezirk-spezifischen Aufgaben wie etwa dem Kindergarten entstehen.

Die Untereinheiten und ihre Organe werden sicherlich auch in Zukunft noch oft Anlaß zu Kritik in Wissenschaft und Praxis geben. Trotz aller Probleme war jedoch die überwiegende Zahl der befragten Städte sowohl in dieser Untersuchung als auch in den Untersuchungen der Innenminister der einzelnen Länder der Ansicht, die Bezirksbildung habe sich bereits bewährt.²⁷ So heißt es z. B. in Nordrhein-Westfalen, die Bezirksverfassung habe nicht unerheblich dazu beigetragen, die bürgerschaftliche Selbstverwaltung in den großen Städten zu beleben.²⁸ Dies zeigt ihre grundsätzliche Geeignetheit für eine Minderung des durch die Gebietsreform geschaffenen demokratischen Substanzverlustes. Bei der teilweise berechtigten Kritik sollte man vor allem nicht immer einen Vergleich mit der früher selbständigen Gemeinde suchen, son-

²⁵ dazu vgl. die Auseinandersetzung von: van Nes Ziegler, Demo 1976, 13 und 787 und Keil, Demo 1976, 473.

²⁶ s. dazu vor allem die Nachweise in FN 9, sowie speziell vom Problem der "wichtigen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen" (§ 13 b IV 1 GO NW) Ebert/Mathey SKV 1976, 136.

²⁷ s. dazu oben S. 45 ff.

²⁸ so Umfrage des Innenministeriums NW zur Bezirksverfassung S. 34.

dern den Blick vorrangig auf die zukünftige Integration in die neue Einheit richten.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß das repräsentative Prinzip gerade in Modellen mit vielen Mandatsträgern und abgestuften, möglichst weitgehenden eigenständigen Entscheidungskompetenzen auf jeder Stufe am meisten Vertrauen erntet. So gesehen hat die Kombination einer Erhöhung der Zahl der Mandatsträger mit der Schaffung weiterer abgestufter Mitwirkungsmöglichkeiten in Untereinheiten als flankierende Maßnahmen zur Territorialreform am richtigen Punkt angesetzt, wenn sie auch den Mandatsverlust durch die Reform insgesamt nicht rückgängig machen kann.

III. Schaffung von Verbänden mit weiteren Vertretungskörperschaften

Während man in Nordrhein-Westfalen und Hessen zunächst Einheitsgemeinden schuf und dann gewisse Kompetenzen auf Untereinheiten "zurückverlagerte", ging man in Rheinland-Pfalz und weitgehend auch in Baden-Württemberg sozusagen den umgekehrten Weg. Ausgehend von einem umfassenden Aufgabenbereich der Einzel- oder Mitgliedsgemeinden wurden durch Gesetz oder durch Entscheidung der einzelnen Gemeindevertretungen Einzelaufgaben aus der örtlichen Selbstverwaltung herausgelöst und einem Verband oder einer verbandsähnlichen Verwaltungseinheit übertragen.²⁹ So entstanden in Rheinland-Pfalz die Verbandsgemeinde³⁰ und in Baden-Württemberg verschiedene Formen der Verwaltungsgemeinschaft.³¹

Auch diese Lösungen mußten sich vielfach Kritik gefallen lassen, zumal diese Verbandsmodelle oft nur als Zwischenstufe oder Übergangslösung zur Einheitsgemeinde angesehen wurden.³² Wenn man den gesetz-

²⁹ vergleichender Überblick bei Siedentopf, Die Verwaltung 1971, 279; Schimanke AfK 1977, 211.

³⁰ dazu schon oben S. 49 f. Die Verbandsgemeinde wurde eingeführt durch Gesetz vom 16.7.1968 (GVBl. S. 132); dazu z. B. Hofmann DVBl 1968, 933; DVBl 1969, 779; Schwarz KPBl 1975, 317.

³¹ vgl. Gesetz vom 19.7.73 (GesBl. S. 227). Hier wird nur der Gemeindeverwaltungsverband, nicht die sog. vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft in die Erörterungen miteinbezogen, vgl. dazu schon oben S. 53; zu Auswirkungen der Reform vgl. Jauch; zur Verwaltungsgemeinschaft in Bayern siehe: Leitfaden des Innenministeriums 1978; Bröring; BayVerf vom 2.3.1978 in: Die Gemeinde (StH) 1978, 213 ff.

³² statt vieler Wehling ZParl 1976, 461, 465.

lichen Begründungen zur Einführung dieser Modelle Glauben schenken darf; so war diese Kritik jedenfalls in Baden-Württemberg nicht berechtigt. Dort betonte man von Anfang an, daß diese Lösung für bestimmte Bereiche auf lange Zeit die bestmögliche Organisationsform darstelle, die gleichrangig neben der Einheitsgemeinde stehe, und daß die Mitgliedsgemeinden substantiell auf Dauer erhalten bleiben sollten.³³

In Rheinland-Pfalz schien dies dagegen lange Zeit noch nicht so klar zu sein, da dort der damalige Innenminister Schwarz³⁴ gleichzeitig mit der Betonung der Gleichrangigkeit der Verbandsgemeinde neben der Einheitsgemeinde darauf hinwies, daß die freiwillige Fortentwicklung zur Einheitsgemeinde keineswegs behindert, sondern sogar vom Gesetz³⁵ erleichtert werde.³⁶ Nunmehr hat man sich auch in Rheinland-Pfalz zu der eindeutigen Aussage durchgerungen, daß "die Verbandsgemeinde politisch nicht als eine Übergangsstufe zur Einheitsgemeinde angesehen wird."³⁷ Diese klare Aussage war notwendig, zumal die Untersuchungsergebnisse den Schluß nahelegten, daß die Zwitterstellung der Verbandsgemeinde nicht unbedingt so psychologisch geschickt ist, wie sie auf den ersten Blick anmutet, sondern in der politischen Einstellung der Bürger vielfach Unsicherheit hinterläßt, die in einer hohen Quote neutraler, nicht eindeutiger Stellungnahmen zum Ausdruck kam.³⁸

Beide Länder führten als Vorteile für ihre Alternative zur Einheitsgemeinde die politisch wünschenswerte Erhaltung des Selbstverwaltungsgedankens und vor allem des ehrenamtlichen Elements in der Selbstverwaltung an.³⁹ Sicher ist der Selbstverwaltungsgedanke, wie die Untersuchung gezeigt hat, in diesen Modellen noch am stärksten vorhanden,

³³ s. Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung Baden-Württembergs vom 18.4.1973 (Drs. 6/2340 unter A I 2), abgedruckt in Dokumentation RW II S. 85.

³⁴ Schwarz KPBl 1974, 117.

³⁵ Die Umwandlung einer Verbandsgemeinde in einer verbandsfreie Gemeinde ist in § 73 RhPf. GO vorgesehen.

³⁶ Im Fachjargon spricht man von "Hochzeitsprämien" (nach dem FAG).

³⁷ s. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 23.3.1978 (LTDrs. 8/2992 S. 17) und oben S. 49.

³⁸ vgl. S. 104 f.

³⁹ Ein Land gibt ein Beispiel, hrsg. von der Pressestelle der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1970 S. 22; Gemeindereform - Bericht Innenministerium Baden-Württemberg 1975 (masch.schr.) S. 9, 11, 21, s. auch FN 33.

dies aber nicht zuletzt deshalb, weil er auf die alte, kleine Einheit fixiert blieb. Dies hindert jedoch gleichzeitig seine Weiterentwicklung in Richtung auf die größere Einheit, hier den Verband, und verbaut dadurch die Möglichkeit gestufter und damit erweiterter Mitwirkungsmöglichkeiten. Angesichts der Nachteile in anderen Bereichen erscheint der Erfolg dieser Alternativen daher zumindest fraglich.

Das grundlegende Bedenken, das gegenüber allen diesen Zweckverbands- und zweckverbandsähnlichen Lösungen besteht, ist eine häufige Überschneidung der Kompetenzen, die bei Mitgliedern wie betroffenen Bürgern Verwirrung hervorruft. Während die Abgrenzung der Kompetenzen bei der Einheitsgemeinde klar in Richtung auf die neue Einheit gelöst wird, bereitet dieses Problem bei den Verbänden weitaus mehr Schwierigkeiten. In der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde ergibt sich ein eindeutiges Aufgabenübergewicht der Verbandsgemeinden, die auch rechtlich in weitaus stärkerem Maß die Eigenständigkeit der angeschlossenen Gemeinden reduziert als die baden-württembergische Verwaltungsgemeinschaft.⁴⁰ Dieser ist mehr oder weniger nur ein lockerer Zweckverband,⁴¹ bei dem die Macht der Einzelgemeinden und auch die Bindung des Bürgers an sie, wie die Untersuchung gezeigt hat, noch sehr stark vorhanden sind.⁴²

Bei dem untersuchten Gemeindeverwaltungsverband offenbarten sich vor allem Probleme, die aus der Teilung der Verwaltung entstehen. Da in jeder Mitgliedsgemeinde weiterhin eigene Verwaltungen mit hauptamtlichen Verwaltungen neben der ebenfalls hauptamtlichen Verwaltung des Verbandes unterhalten werden, verursacht dies zum einen enorme Kosten. Zum anderen leidet darunter der Kontakt des Bürgers mit der Verwaltung, da dieses Gewirr von Zuständigkeiten für den Bürger in keiner Weise übersichtlich oder verständlich ist.⁴³ Auch dieser Aspekt sollte bei einer Bewertung der Einrichtung "Verwaltungsgemeinschaft"

⁴⁰ vgl. auch Wehling in Wehling S. 32

⁴¹ § 60 I GO BW erklärt die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit subsidiär für anwendbar.

⁴² Dagegen fand die Ansicht Wehlings in Wehling S. 32, wonach das Interesse der Bürger sich auf Dauer verstärkt auf den Verband ausrichten werde, bei den empirischen Untersuchungen im Frühjahr 1978 keine Betätigung, siehe schon oben S. 54.

⁴³ Nach Berichten eines Mitglieds der Verbandsverwaltung müssen gut 20 - 30 % aller Anrufe wegen Unzuständigkeit umgeleitet werden. Bei Mahnungen, die die Verwaltung ausspricht, bleibt der eigentlich "Schuldige" für den Bürger weitgehend anonym.

nicht vergessen werden.

Ein bedeutender Unterschied zwischen der Verbandsgemeinde und dem untersuchten Gemeindeverwaltungsverband liegt im Zustandekommen und Verfahren ihrer Vertretungsorgane. Die Verbandsgemeindevertreter werden im Gegensatz zu den Mitgliedern der Verbandsversammlung direkt wie die (Orts)gemeindevertreter vom Volk gewählt. Die Verbandsgemeinde erhält dadurch eine viel stärkere Legitimationsbasis als der Verwaltungsverband. Andererseits führt dies zu einer starken, fast verselbständigten Stellung der Verbandsgemeinde gegenüber der Ortsgemeinde. Während damit in Rheinland-Pfalz eine direkte Beteiligung der Bürger beim Zustandekommen des Vertretungsorgans des Verbandes im Vordergrund stand, nahm Baden-Württemberg mehr Rücksicht auf die von den Bürgern losgelösten Interessen der Gemeinde als solcher. Dies zeigt sich daran, daß man befürchtete, durch eine unmittelbare bürger-schaftliche Vertretung würden die beteiligten Gemeinden (!) von der Mitwirkung im Verband verdrängt.⁴⁴ Eine ausreichend bürger-schaftlich bestimmte Repräsentation hielt man schon dadurch für gesichert, daß die weiteren Gemeindevertreter in der Verbandsversammlung Gemeinderäte sein müssen.⁴⁵ Damit wurde aber neben den Vertretungskörperschaften der Gemeinden kein zusätzliches Organ mit weiteren Repräsentanten der Bürgerschaft geschaffen, sondern nur einem Teil der Mandatsträger eines bereits bestehenden Organs einen erweiterten Wirkungskreis gegeben.

Das Verfahren der Beschlußfassung der Verbandsversammlung zeigt Mängel im Willensbildungsvorgang, die desintegrative Züge aufweisen. Die Bestimmung in der Gemeindeordnung,⁴⁶ wonach die Gemeinderäte nur nach ihrer freien Überzeugung entscheiden und an Verpflichtungen und Aufträge nicht gebunden sind, gilt nicht für die Mitglieder der Verbandsversammlung;⁴⁷ vielmehr können die Verbandsmitglieder (Gemeinden) ihren Vertretern Weisungen erteilen. Mehrere Stimmen einer Gemeinde können nur einheitlich abgegeben werden.⁴⁸ Bei diesem Verfahren ist weder eine politische Willensbildung noch eine Fraktionsbildung möglich. Die Einheit und Geschlossenheit einer Gemeinde bleibt

⁴⁴ vgl. Dokumentation BW S. 85/86.

⁴⁵ zur Frage der direkten Wahl der Gemeinschaftsversammlung s. auch Bröring S. 166 ff.

⁴⁶ § 32 III Bad.Württ.GO

⁴⁷ § 13 V GKZ iVm § 60 I Bad.Württ.GO

⁴⁸ § 13 II 3 GKZ

im Verband erhalten, da nicht ein Teil ihrer Vertreter in der Verbandsversammlung zusammen mit einem weiteren Teil der Vertreter einer anderen Gemeinde eine abweichende Meinung vertreten kann, sondern alle Vertreter einer Gemeinde geschlossen entsprechend der Meinung ihrer Gemeinde stimmen müssen. So erscheint eine Auflockerung der einzelnen Gemeindeblöcke im Hinblick auf ein Zusammenwachsen der Gemeinden unmöglich. Da die Verbandsvertreter damit praktisch nur verlängerter Arm der Mehrheit in der Gemeindevertretung ihrer Gemeinde sind, bleiben sie natürlich nur auf deren Interessen festgelegt und versuchen in der Regel, nur einseitig diese durchzusetzen. Ihr Blick bleibt nur auf ihre Teileinheit und nicht auf's Ganze (den Verband) gerichtet, was ebenfalls ein Zusammenwachsen der Gemeinden erschwert. Da die Vertreter jeder Gemeinde versuchen, ihrer eigenen Gemeinde den herkömmlichen Bestand an Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zu erhalten, streben die Gemeinden auseinander und nicht zusammen.

Bei aller Berechtigung dieser Kritik muß man natürlich im Auge behalten, was mit der Einführung der Verwaltungsgemeinschaft beabsichtigt war. Man wollte kein zweites Forum für bürgerschaftliche Repräsentation, sondern nur einen Zweckverband der beteiligten Gemeinden zur effektiveren Erledigung der anfallenden Aufgaben. Insofern hat man die ursprüngliche Stellung der Gemeinden weitgehend erhalten. Die Reform hatte daher auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger in der Gemeinde so gut wie keinen Einfluß.⁴⁹ Das Bewährte zu bewahren war der Grundtenor der Entscheidung, ein weiterer Ausbau von Beteiligungschancen stand nicht zur Debatte. Dies sichert natürlich einerseits das Vorhandene, erschwert aber andererseits den Weg zu weiterer Entwicklung.

Vergleicht man nun abschließend die länderunterschiedlichen Neugliederungsmodelle miteinander, so kommt man zu folgendem Ergebnis: Unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Aufgabenerfüllung ist die Einheitsgemeinde sicher der Verbandsgemeinde oder der Verwaltungsgemeinschaft vorzuziehen. Die Verbandsgemeinden sind aus psychologischen

⁴⁹ Das Ausmaß der an den Verband übertragenen Aufgaben wurde allenfalls von den Ratsmitgliedern erkannt, nicht von dem Durchschnittsbürger. Aber auch dem Rat erschien dies nicht so gravierend, da er über seine Vertreter in der Verbandsversammlung immer noch Einfluß auf die Entscheidung dieser übertragenen Aufgaben besitzt.

oder historischen Gesichtspunkten oft mit den früheren Ämtern identisch. Dadurch werden entwicklungspolitische Ziele unter Umständen vernachlässigt. Um Widerspruch der Ortsgemeinden zu vermeiden, müssen alle Orte möglichst gleichmäßig bedacht werden. Dies geht auf Kosten einer sinnvollen Strukturierung und Aufteilung der Mittel. Andererseits kann in der Einheitsgemeinde bei Überbetonung der zentralörtlichen und planerischen Gesichtspunkte die Gefahr einer Verödung der Außenbezirke auftreten, indem nur das Zentrum gefördert wird. Diesen Vorteilen der Einheitsgemeinde in der Frage der Effektivität wurde von den Anhängern der Verbandslösungen immer entgegengehalten, daß die Verbandslösungen "selbstverwaltungsfreundlicher" seien als die Einheitsgemeinden,⁵⁰ aber auch in dieser Beziehung scheint die Einheitsgemeinde auf lange Sicht im Vorteil zu sein. Sie zwingt im Bereich der bürgerschaftlichen Mitwirkung geradezu zu weiterer Entwicklung, während der Bürger in den Verbandslösungen weitgehend auf die alte Einheit beschränkt bleibt. Die Schwierigkeiten der Integration in den Verband sind einfach unübersehbar. Auch bei der Verbandsgemeinde sind sie vorhanden. Sicherlich können sie auch bei der Einheitsgemeinde nicht geleugnet werden. Die Integration in die neue Einheit ist aber bei der Einheitsgemeinde eher wahrscheinlich, weil hier die Rechts- und Organisationsform verbindlicher ist als bei den Verbandslösungen und einfach keine Alternative offenläßt. Bei den Verbandslösungen ist dagegen immer noch ein gedankliches Ausweichen auf die alte Einheit und die herkömmlichen Vorstellungen erlaubt. Die Hoffnung auf eine freiwillige Annahme des neuen und erweiterten Angebotes scheint sich hier, wenn überhaupt, dann allenfalls langfristig zu erfüllen.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß die bürgerschaftliche Mitwirkung in der neuen Einheit in direktem Zusammenhang steht mit der Rechts- und Organisationsform der Verwaltungseinheit. Der konkrete Bezug zum Aktionsraum und die direkte Betroffenheit des Bürgers durch das Neugliederungsmodell sind wesentliche Voraussetzungen für eine effektive Mitwirkung des Bürgers. Diese Komponenten sind von Modell zu Modell unterschiedlich, am ehesten verwirklicht waren sie nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchung jedoch bei der Einheitsgemeinde. Sind sie nur sehr schwach bei der größeren Einheit vorhanden, wie bei

⁵⁰ siehe FN 39.

den Verbandslösungen, so bleibt im wesentlichen alles Interesse und alle Mitwirkungsbereitschaft auf die alte oder Teileinheit beschränkt. Daher hat die Einheitsgemeinde die größte Chance, für ihre Organe und eine Mitwirkung daran zu interessieren. Da hier der Bürger durch die neue Einheit sich zwangsläufig angesprochen und direkt betroffen fühlt, muß er sich auch auf die Möglichkeiten dieser Einheit konzentrieren und versuchen, seine Interessen dort in die Gesamtentscheidung miteinzubringen.

Hier wird sich auf Dauer auch die größte "Gesamtpartizipationsmenge" herausbilden können, wenn man das zweifache Mitwirkungsangebot (Gemeinderat - Bezirksvertretung) möglichst effektiv auf jeder Stufe ausgestaltet und dadurch für den Bürger interessant macht. Zwar wäre grundsätzlich hierzu auch die Verbandsgemeinde geeignet, da sie ebenfalls ein zweifaches Mitwirkungsangebot auf Ortsebene (Ortsgemeinderat) und auf Verbandsgemeindeebene (Verbandsgemeinderat) bereithält. Dennoch erscheint sie insgesamt nicht so geeignet wie die Einheitsgemeinde. Einmal ist der Bezug zur Verbandsgemeinde beim Bürger nicht so stark vorhanden wie der zur Einheitsgemeinde, was zu einer geringeren Inanspruchnahme ihrer Institutionen führt. Zwar werden dafür die Institutionen der Ortsebene stärker in Anspruch genommen als etwa bei der Einheitsgemeinde die Bezirksvertretung. Hier scheint jedoch die Entwicklung auf eine Annäherung hinzudeuten, die sich schon allein aus der Relevanz der spezifisch örtlichen Probleme ergibt, die nur deswegen noch nicht ganz vollzogen erscheint, weil mit den alten Institutionen in den Ortsgemeinden noch ein höheres Affektionsinteresse verbunden ist. Zum anderen hat die Verbandsgemeinde infolge ihrer Zwitterstellung in der Vergangenheit die klare Orientierung vermischen lassen, die notwendig ist, um zu einem politischen Engagement zu motivieren. Dies zeigt sich schon an der mehrfach angeführten indifferenten oder unentschlossenen Einstellung einer großen Zahl von Bürgern in der befragten Verbandsgemeinde.⁵¹

Bleibt man daher bei der Einheitsgemeinde als geeignetstem Ausgangspunkt für ein effektives Mitwirkungsangebot an den Bürger, so ist die Weiterentwicklung und verstärkte Nutzung der Bezirksverfassung für die Bereithaltung eines örtlichen Ansprechpartners und die in der Regel für den einzelnen Bürger gar nicht so unwichtigen Probleme des Alltags un-

⁵¹ vgl. oben S. 104.

verzichtbar. Die Aufgaben der Vertretungskörperschaft der Gesamteinheit müssen dagegen auf das Setzen der Eckpunkte, Leitwerte und Leitlinien abgestellt sein. Hier müssen die grundlegenden Entscheidungen getroffen werden, um auch in diesem Rahmen für den Bürger, möglicherweise für einen anderen Kreis von Bürgern, interessante Beteiligungsmöglichkeiten anzubieten.

Da jeder Landesgesetzgeber sicher nicht auf seine eigene, andersartige Lösung verzichten will, ist es letztlich müßig, darüber zu streiten, ob man nun die alte Gemeinde (in der Verbandsgemeinde) oder die neue Einheitsgemeinde (mit ihren Bezirksgliederungen) als Ausgangspunkt für weitere Überlegungen zur Förderung einer Mitwirkung des Bürgers in den neugegliederten Gemeinden nehmen soll. Gleichgültig, ob man nun von der kleineren oder der größeren Einheit in den Neugliederungsmodellen ausgeht, auf jeden Fall sollte man versuchen, das geschilderte zweigliedrige Modell, in dem viele differenzierte Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen, die aufeinander aufbauen und ineinander übergehen, anzustreben. Nur dieses Leitbild, möglichst viele Vertreter mit möglichst weitgehenden (effektiven) Kompetenzen jedes Vertretungsorgans innerhalb der Gemeinde scheint geeignet, das Vertrauen in die repräsentative Demokratie und die Bereitschaft zu ihrer Unterstützung und aktiven Mitgestaltung zu erhalten.

Dabei wird keineswegs übersehen, daß in den Kreisen, in verschiedenen Zweckverbänden und den sog. höheren Kommunalverbänden ebenfalls noch Vertretungsorgane bestehen. Man könnte daher der Ansicht sein, daß die Vielfalt der Vertretungsorgane und Vertreter und ihrer unterschiedlichen Aufgaben auf den Bürger eher verwirrend wirkt. Sowohl zu den genannten Verbänden wie auch zu den Mitgliedern ihrer Vertretungsorgane, einschließlich dem Kreis, fehlt dem Bürger jedoch der direkte Bezug.⁵² Sie beeinflussen sein Bild vom repräsentativen System und der Arbeit seiner Vertreter so gut wie gar nicht. Daher kann die Existenz dieser Verbände und ihrer Vertretungsorgane nicht gegen ein "zweigliedriges Repräsentationsmodell" innerhalb der Gemeinde sprechen. Gerade in den durch die Reform geschaffenen Großgemeinden (Großstädten, große Flächengemeinden als Einheits- oder Verbandsgemeinden) ist eine unmittelbare Präsenz der Repräsentanten unbedingt erforderlich. Die Mitglieder des Vertretungsorgans der Großgemeinde sind diesen Anforderungen

52

s. oben Seite 22, FN 68, vgl. auch S. 54 für die zweckverbandsähnliche Verwaltungsgemeinschaft in Baden-Württemberg.

nicht in ausreichendem Maß gewachsen. Sie sind zu wenige und ihre Zeit ist begrenzt. Ihre Zahl läßt sich auch nicht unendlich erweitern. Andererseits sind die vielen Bezirksvertretungen nicht in der Lage, ohne die Koordination in einem zentralen Gremium eine einheitliche Linie der gesamten Gemeindepolitik zu gewährleisten. Daher bleibt innerhalb der neuen Großgemeinden letztlich nur die Institutionalisierung eines "zweigliedrigen Repräsentationsmodells" zum Abbau der Defizite der Reform und zur Stärkung der repräsentativen Demokratie übrig. Innerhalb der Gemeinde erfährt der Bürger am ehesten die Demokratie. Hier wird er mit der Entscheidung alltäglicher Probleme konfrontiert. Daher entscheidet sich auch hier zuerst die Zukunft der repräsentativen Demokratie, die wesentlich von dem Verhältnis der Bürger zu den Repräsentanten bestimmt wird.

§ 14 Institutions- bzw. organisationsbezogene Maßnahmen.

I. Organisationsrechtliche Veränderungen im Kommunalverfassungssystem

Das Kommunalverfassungssystem¹ ist zur Zeit in fast allen Bundesländern in Bewegung geraten.² 1972 befaßte sich der Deutsche Juristentag mit den Möglichkeiten einer Vereinheitlichung des Kommunalverfassungsrechts.³ 1973 wurde dann als erste die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz grundlegend reformiert.⁴ Im Augenblick steht nach der Vorlage des Berichts der Sachverständigen-Kommission⁵ eine Novellierung der Gemeindeordnung in Niedersachsen an. Auch in Nordrhein-Westfalen⁶

¹ Überblick bei Borchmann in Borchmann-Vesper S. 30 ff; Püttner in Jacobi S. 13 ff; Pagenkopf S. 225 ff; Lang in Wehling S. 154 ff; Frey/Holler in Frey S. 241 ff (tabellarische Übersicht S. 254 ff).

² vgl. Borchmann, Diss. 1975 und in Borchmann-Vesper S. 43 ff; Schleberger-Wiese S. XI ff.

³ vgl. Verhandlungen des 49. DJT 1972 in Düsseldorf; "Empfiehlt es sich, durch Einführung einer Ziffer 6 in Art. 75 der GG dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen zu verleihen? Band I Gutachten F von Günter Püttner und Teil II Sitzungsbericht 0 München 1972; vgl. auch Rauch, Diss. 1974; Vesper, Diss. 1975.

⁴ Gesetzentwurf mit Begründung in LTDr. VII. Nr. 1884 vom 7.6.1973 und Bekanntmachung der GO vom 14.12.1973 in GVBl S. 419; s. auch Schleberger, Städtetag 1974, 112.

⁵ Thieme-Kommission 1978, insbes. S. 107 ff, S. 134 ff, S. 153 f.

wird die Diskussion intensiv darüber geführt, ob man unter Ablösung der derzeitigen "Zweigleisigkeit"⁷ (Bürgermeister⁸ und Stadtdirektor) als Verwaltungsspitze eine Kollegialorganisation etwa nach dem Muster der hessischen Magistratsverfassung⁹ oder des rheinland-pläzischen Stadtvorstandes¹⁰ einführen soll.

Die Kollegialisierung der Verwaltungsspitze wird vor allem mit dem Hinweis gefordert, daß die monokratische Organisationsform der Kommunalverwaltung als modernes Dienstleistungsunternehmen nicht mehr zeitgemäß sei.¹¹ Zu den wesentlichen Einwänden¹² zählt dagegen der Vorwurf der Schwerfälligkeit des Kollegialsystems, der Einwand der Verantwortungsunklarheit, die mögliche Flucht vor der persönlichen Verantwortung, Schwierigkeiten bei der Kompetenzabgrenzung, die zu einer verstärkten Suche nach einem Rückhalt bei der Parteibasis und zu einem wachsenden Einfluß der Parteien auf die Verwaltung führen können. Daneben erhitzt vor allem auch die Diskussion um das sog. Stadt- oder Kommunalregierungsmodell¹³ die Gemüter, insbesondere die Frage, ob die politischen Kräfteverhältnisse in der Vertretungskörperschaft sich in der kollegialen Verwaltungsspitze widerspiegeln sollen und ob und wie das gesetzlich vorgeschrieben werden kann oder soll.¹⁴

Im Rahmen dieser Arbeit können diese Fragen nicht weiter diskutiert werden. Sie haben mit der Territorialreform und der durch sie veränderten Rolle des Bürgers in der Gemeinde an und für sich nichts oder nur sehr wenig zu tun.¹⁵ Es handelt sich vor allem um organisa-

⁶ Borchmann in Borchmann-Vesper S. 60 ff; Berg in Jacobi S. 35 ff; Kevenhörster in Jacobi S. 53 ff; von Loebell in KPV NW 73 S. 45, 52 ff; Schmitz KPBl 1975, 751; Steiner, Städtetag 1975, 600; Rehn StGR 1976, 115; Schleberger, Städtetag 1977, 540.

⁷ vgl. dazu Püttner in Jacobi S. 13 ff, S. 29 und 32; Reiss StGB 1976, 39; Beyer StGB 1976, 90 (beide ausgehend von Niedersachsen).

⁸ von Mutius-Nesselmüller SKV 1975, 293.

⁹ §§ 49 ff Hess.GO, insbes. §§ 65 ff; dazu Borchmann in Borchmann-Vesper S. 40 ff und SKV 1976, 34.

¹⁰ §§ 57 ff GO RHPf.; dazu Borchmann, Gemeindetag 1974, 128; Hofmann KPBl 1974, 586.

¹¹ vgl. Schleberger, Städtetag 1977, 540

¹² vgl. Borchmann in Borchmann-Vesper S. 97 ff.

¹³ ausführlich dazu Borchmann in Borchmann-Vesper S. 71 ff und neuerdings ders. in: Städtetag 1978, 516.

¹⁴ dazu vor allem BVerfGE 38, 258 zu § 64 III GO StH a. F. und Frowein, Parteienproporz 1976; Frotscher ZParl 1976, 494; Borchmann in Borch-

der Regel die Spitzen der Partei- und Fraktionsführung die ehrenamtlichen Posten im Magistrat übernehmen. Auf diese Weise kann daher die beschriebene Politisierung sowie Vorverlagerung und Präjudizierung der Entscheidungen des Rates nicht verhindert werden. Wenn zudem eine Unvereinbarkeit zwischen Rats- und Magistratsamt nicht besteht, kann dadurch ein "Klassenrecht" unter den Ratsmitgliedern entstehen, das zudem noch offiziell institutionalisiert ist, nämlich eine Trennung in solche, die nur Ratsmitglieder sind und solche "erster Klasse", die sowohl Ratsmitglieder als auch Magistratsmitglieder sind.¹⁹ Daneben werden die ehrenamtlichen Beigeordneten bei Übertragung eines eigenen Geschäftskreises nicht in der Lage sein, gleiche oder gleichwertige Dezernate zu führen wie ihre hauptamtlichen Kollegen. Dies führt zwangsläufig zu einer gewissen Zurückdrängung des ehrenamtlichen Elements im Magistrat.²⁰

Insgesamt bleibt daher festzuhalten, daß die Mitwirkung weniger ehrenamtlicher Mitglieder im Magistrat nicht ohne weiteres mit einer Stärkung der Rolle des Bürgers in der Gemeinde gleichgesetzt werden kann. Bei der im Gange befindlichen Diskussion sollte aber auch dieser Gesichtspunkt nicht vernachlässigt werden.

II. Extensive Nutzung repräsentativ-demokratischer Strukturen

Die in diesem Abschnitt angestellten Überlegungen gehen von der repräsentativ-demokratischen Struktur der Gemeindeverfassung aus und basieren auf dem Gedanken, daß, bevor im geltenden System außer den bereits vorhandenen noch durch weitere gesetzgeberische Aktivitäten Veränderungen vorgenommen werden, zuerst einmal überprüft werden sollte, ob nicht durch eine extensive Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten dieses Systems zumindest die gleichen Erfolge erzielt werden können. Ein solches Vorgehen wäre nicht nur systemimmanent, sondern auch einfacher und zweckmäßiger.²¹

¹⁹ Steiner, Städtetag 1975, 600, 602; Schleberger-Wiese S. XIII.

²⁰ Darin sieht Steiner a.a.O. eine gewisse Automatik zu Lasten des ehrenamtlichen Elements in der Gemeinde überhaupt und verweist darauf, daß im Magistrat nicht die Repräsentanten der Bürger, sondern nur die Repräsentanten der selbst ihrerseits wiederum nur Repräsentierenden handeln.

²¹ vgl. von Mutius, Eildient LKT NW 1978, 201, 204.

1. Verhältnis von Verwaltung und Bürger

Das Verhältnis des Bürgers zur Verwaltung steht zwar nicht in direktem Zusammenhang mit der Willensbildung des Repräsentativorgans. Die unterschiedlichen Kompetenzen von Rat und Verwaltung in der Selbstverwaltung der Gemeinde werden jedoch von vielen Bürgern gar nicht klar unterschieden, vielmehr werden beide Organe und ihre Funktionen oft miteinander verwechselt. Daher ist auch das Verhältnis des Bürgers zu seiner Verwaltung nicht ohne Einfluß auf seine Einstellung zum Repräsentativorgan und zum repräsentativen System insgesamt.

Im Verhältnis des Bürgers zur Verwaltung²² muß in Zukunft vor allem Wert auf einen bürgerfreundlichen und verständlichen Stil gelegt werden. In manchen Gemeinden ist dazu als Helfer für den Bürger durch die "Irrwege" der Verwaltung ein Bürgerreferent²³ oder auch ein Bürgertelefon²⁴ eingerichtet worden. Eine verständliche Sprache, klare Formulare und eine Vereinfachung von Verfahren, soweit dies rechtsstaatlich möglich und gleichzeitig auch mit dem Ziel einer erweiterten Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren zu vereinbaren ist, sind anzustreben. Sehr wesentlich ist auch eine Verbesserung des Informationsangebotes und der Öffentlichkeitsarbeit, die nicht flächendeckend, sondern differenziert auf den jeweiligen Empfängerhorizont ausgerichtet sein sollte.²⁵ Insgesamt muß versucht werden, schon in diesem Verhältnis eine funktionierende Vorbedingung für eine Teilnahme und Mitwirkung des Bürgers an der politischen Willensbildung im repräsentativ-demokratischen System zu schaffen.

2. Verbesserung der Tätigkeit der vorhandenen institutionalisierten Informations-, Diskussions- und Entscheidungsgremien

Unter den vorhandenen institutionalisierten Informations-, Diskussions- und Entscheidungsgremien sind vor allem die Sitzungen des Rates,²⁶ bei denen Verbesserungsmaßnahmen zur Stärkung des repräsentativen Sys-

²² vgl. von Mutius, Das Umweltgespräch S. 9, 14.

²³ so z. B. in der untersuchten Verbandsgemeinde Altenkirchen/Westerwald.

²⁴ dazu Kötting in KPV NW 73 S. 92, 95 und Statistik zu drei Jahren Bürgertelefon in Darmstadt in KPBl 1978, 962.

²⁵ s. dazu schon oben S. 74.

²⁶ vgl. S. 60 ff.

tems ansetzen müssen. In diesen Sitzungen sollen einerseits die Entscheidungen der Gemeinde fallen, andererseits soll der Bürger sich informieren und ein Bild von dem politischen und demokratischen Leben seiner Gemeinde machen.²⁷ Eine fundierte Vorbereitung der Sitzungen in der Öffentlichkeit, die dem Bürger ausreichend Zeit zur Information läßt und Interesse und Verständnis weckt, ist daher unbedingt erforderlich. Dies kann in den Tageszeitungen und im Mitteilungsblatt der Gemeinden, evtl. mit Erläuterung oder Kommentar zur Tagesordnung, geschehen. Zusätzlich ist in der Sitzung eine Einführung in die Tagesordnung durch einen Berichterstatter zu empfehlen.

Neuerdings²⁸ ist dazu die Überlegung einer Einführung von Fragestunden in oder nach Ratssitzungen in der Diskussion. Sie wurde in mehreren Ländern bereits seit einigen Jahren teilweise auch ohne gesetzliche Regelung praktiziert,²⁹ in anderen steht ihre Einführung bevor.³⁰ An Bedenken³¹ wird dagegen die Gefahr einer Einmündung in eine unerwünschte Diskussion, die Gefahr einer Behandlung von persönlichen Problemen statt Fragen von allgemeinem Interesse, sowie die Möglichkeit eines Mißbrauchs durch eine Minderheit, insbesondere extreme Gruppierungen, geltend gemacht. Trotz dieser Bedenken erscheint eine Bürgerfragestunde in der Ratssitzung grundsätzlich geeignet, das Verständnis für den Ablauf dieser Sitzungen und auch das Interesse am kommunalpolitischen Geschehen beim Bürger zu fördern und damit auch die Arbeit des Rates zu beleben. Dazu darf einerseits der Zugang für den durchschnittlichen Bürger nicht allzu stark erschwert werden, etwa durch eine Fragestellung im schriftlichen Verfahren. Andererseits muß durch differenzierende Regelungen in der Geschäftsordnung, etwa nach der Gemeindegröße oder eine Fragezeitbegrenzung, eine Zurückweisung von querulatorischen u. ä. Fragen nach genauer Regelung der Voraussetzungen durch eine Mehrheit des Rats, und eine geschickte Verhandlungsführung des Vorsitzenden versucht werden, Mißbräuche weitgehend zu verhindern.

²⁷ zur Zielsetzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit VG Freiburg NfW 1974, 762 (für Verbandsversammlungen).

²⁸ dazu schon Hittenheim in Bürgerverantwortung 1952, S. 103, 121.

²⁹ für Baden-Württemberg vgl. Novelle vom 4.1.1975 (GesBl. 1975, 726 ff) § 33 IV Bad.Württ.GO, dazu Burkhardt BW VP 1976, 74, 76; vgl. auch § 35 II GO RhPf.

³⁰ für Nds. s. Thieme-Kommission S. 73; für NRW vgl. Gesetzentwurf der I.Reg. v. 6.4.1978 (LT Drs. 8/3152) § 33 I 3 und Begründung Drucksache S. 62.

Neben den Ratssitzungen muß die Gestaltung der Ausschußsitzungen überprüft werden. Hier hat die Einführung der Öffentlichkeit in Nordrhein-Westfalen nicht den gewünschten Erfolg einer zusätzlichen und frühzeitigen Informationsmöglichkeit für die Bürger und einer erhöhten Transparenz der Entscheidungen erbracht.³² Mehr Besucher wurden durch die Einführung der Öffentlichkeit nicht in die Sitzungen der Ausschüsse gelockt, dagegen fühlt sich die Presse überlastet, ohne daß dies durch ein Mehr an Informationen aufgewogen wird. Die Tendenz der Verlagerung wichtiger Entscheidungen in die Fraktionen wurde verstärkt, sodaß ein wesentliches überparteiliches Gremium zur sachlichen Auseinandersetzung, Meinungsbildung und Vorbereitung der Entscheidungen des Rats verlorengegangen ist. Dagegen kann durch die Mitwirkung ehrenamtlicher sachverständiger Bürger viel brachliegender Sachverstand für die Gemeinde genutzt werden, wenn darauf geachtet wird, daß nicht nur eigene materielle Zielsetzungen hinter dem Interesse der Beteiligten stehen.³³

Neben den Sitzungen des Rates und der Ausschüsse ist die Einrichtung bzw. Fortbildung weiterer informierender und beratender Gremien, die nicht nur einer repräsentativen Zahl, sondern allen Bürgern Gelegenheit zum Meinungsaustausch in institutionalisierter Form geben, dringend erforderlich. Die Institutionalisierung solcher Gelegenheiten, gedacht ist etwa an Bürgerversammlungen,³⁴ Stammtischgespräche, Hearings, etc., soll den Bürgern einen "Meinungsaustausch mit offiziellem Charakter" ermöglichen, der ihnen durch die Anwesenheit von Bürgermeister und Verwaltung die Gewißheit gibt, daß auch ihre Ideen beachtet oder zumindest geprüft werden. Dieses Erlebnis stärkt das politische Selbstvertrauen des Bürgers und verhindert verärgerte und unqualifizierte Meinungsäußerungen in unkonventionellen Formen.

3. Verbesserung der Tätigkeit der politischen Parteien³⁵

Wenn die politischen Parteien ihrer ihnen von der Verfassung (Art. 21 GG) eingeräumten Funktion, an der politischen Willensbildung des Vol-

³¹ Rehn StGR 1977, 261, 263; Stellungnahme Städtetag NW zum Gesetzentwurf der LReg. vom 26.5.78 (masch.schr.) S. 1 f. f.

³² dazu S. 68 ff.

³³ Holler in Naßmacher S. 126, 160.

³⁴ dazu noch ausführlich unten S. 206 ff.

³⁵ dazu s. schon S. 138 ff

kes mitzuwirken, auch in Zukunft gerecht werden wollen, sind sie dringend aufgerufen, geeignete Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Arbeit, insbesondere ihres Erscheinungsbildes "vor Ort", zu treffen. Gerade das Auftreten der Bürgerinitiativen und die Erfolge der Protestparteien müßte ihnen zeigen, daß ihnen der Kontakt zum Bürger weitgehend verlorengegangen ist.

Als Gegenmaßnahmen sind zu empfehlen³⁶: Eine Öffnung oder Offenheit gegenüber weiteren gesellschaftlichen Kreisen, unter Umständen auch eine Integration von Nichtparteimitgliedern und deren Ideen in das parteiinterne Verfahren; Sachlichkeit in der Diskussion, frühzeitige Information mit Darstellung von Alternativen zu politischen Entscheidungen; Ämterreduzierung, Entfilzung und Entflechtung, unter Umständen auch eine Trennung von Partei- und Fraktionsamt zur Entlastung der ehrenamtlichen Ratsmitglieder. Daran braucht die Verankerung und Rückkopplung der Ratsmitglieder zu ihrer Partei, über die sie das Mandat erhalten haben, nicht zu leiden. Vielmehr könnte dies zu einer sinnvollen Funktionstrennung führen, in der die Partei zunächst Sammler und Filter für konkrete Bedürfnisse der Bevölkerung darstellt und die Ratsmitglieder diese durch informellen Kontakt mit diesen Schaltstationen in ihrer Partei in Entscheidung umsetzen. Dies könnte zu einer Freistellung der Ratsmitglieder beitragen und ihnen den Blick für Wesentliches erhalten und / oder freimachen.

4. Repräsentation³⁷ in Gegenwart und Zukunft

a) Stellung der Repräsentanten und ihr Verhältnis zur Verwaltung

In letzter Zeit ist bei den Ratsfraktionen größerer Städte zunehmend die Einstellung eines oder mehrerer sog. Fraktionsassistenten zu beobachten. Diese Institution ist, ebenso wie eine Verbeamtung der Ratsmitglieder, deren Forderung für die durch die Reform größer gewordenen Städte in den Diskussionen der nächsten Zukunft nicht ausbleiben wird, rundweg abzulehnen. Beide Maßnahmen sind dazu gedacht, die Stel-

³⁶ vgl. von Mutius, Das Umweltgespräch S. 9, 14.

³⁷ dazu s. schon oben S. 9, FN 9, daneben: Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie und Stern, Staatsrecht § 22 II 4, § 24; Krabs in Festschrift Voit S. 93 ff; neuerdings vor allem Achterberg NJW 1978, 1993 (zu verschiedenen Verständnissen von Repräsentation) und von Mutius, Eildienst LKT NW 1978, 201.

lung des Rates, und damit der Vertreter der Bürger, gegenüber der Verwaltung zu verbessern. Sie sind jedoch beide hierzu ungeeignet. Mit der Einführung von Fraktionsassistenten wird in höchst unökonomischer Weise ein zweiter Apparat aufgebaut, der einem Pendant und Spiegelbild der Verwaltung gleichkommt und die gleiche Arbeit nochmals leistet. Eine Vermehrung der Fraktionsassistenten wäre wegen ihrer notwendigen Spezialisierung unvermeidbar. Damit würde die Aufblähung dieses Apparats in völliger Parallelität zur Verwaltung einhergehen.

Auch die Einführung hauptamtlicher Ratsmitglieder stellt danach keine brauchbare Lösung zur Verbesserung der Stellung der Repräsentanten³⁸ dar. Damit würde ein völlig neues Bild des Repräsentanten entstehen, das nicht nur neu ist, sondern seiner Stellung und seinen Aufgaben in keiner Weise entspricht.³⁹ Den Ratsmitgliedern würde dadurch ein Funktionärsimage verliehen, unter dem die Nachlässigkeit und Apathie der Bürger verstärkt und ihre Identifikation mit den Ratsmitgliedern leiden würde. Genausogut könnten aus der daraus resultierenden Unzufriedenheit aber auch Protestaktionen und Eigeninitiativen erwachsen. Jedenfalls würde den Ratsmitgliedern die Beziehung zur Bevölkerung immer mehr verloren gehen. Sie würden nicht mehr "repräsentieren" und der Weg von einer Interessenverankerung in der Bevölkerung über eine Interessenloslösung bis hin zu einer Interessenverselbständigung wäre absehbar. Eine nicht vollberufliche Repräsentations-tätigkeit, die den Repräsentanten die weitere Ausübung ihres erlernten Berufes ermöglicht, ist aber nicht nur für eine Aufrechterhaltung des Kontakts zur Bevölkerung notwendig, sondern auch für einen notwendigen Kandidatenaustausch nach Beendigung der Wahlperiode von Vorteil. Beide Institutionen sind daher nicht für eine Verbesserung des Verhältnisses Ratsmitglieder - Verwaltung geeignet. Dagegen ist eine Beschränkung der Zuständigkeiten der kommunalen Beschlußkörperschaften auf die wesentlichen Entscheidungen, die grundlegenden Programme und

³⁸ zur Stellung des Gemeindevertreters vgl. auch Klüber, *KommWirtsch* 1973, 241; 1976, 115; 1976, 145; Laux *Afk* 1970, 217, 227.

³⁹ Andere Gründe mögen wegen der höheren Arbeitsbelastung unter Umständen für die Mitglieder des Bundestages und der Landtage gelten. Aber auch dort erscheint eine weitere Berufsausübung, zumindest eine Teilzeitbeschäftigung, aus ähnlichen Gründen sinnvoll.

Zielsetzungen zu empfehlen.⁴⁰

Dies kann z. B. durch eine Begrenzung auf die Aufgaben geschehen, die in allen Gemeindeordnungen nahezu völlig übereinstimmend der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeindevertretungen übertragen sind und weder den Ausschüssen noch der Verwaltung überlassen werden dürfen.⁴¹ Auf jeden Fall ist eine sinnvolle Delegation von Einzelentscheidungen an die Verwaltung notwendig. Auch eine Entscheidung der Verwaltung entbehrt nicht der nötigen Legitimation, wenn sie letztlich aufgrund eines ermächtigenden Ratsbeschlusses ergeht, der durch die Festlegung der Grundsätze für die Einzelentscheidung Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung regelt. Zwar erfordert die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation eine ununterbrochene Legitimationskette⁴² vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern. Jedoch muß diese Legitimation nicht in jedem Fall durch unmittelbare Volkswahl erfolgen. In aller Regel genügt es, daß sich die Ausübung von Staatsgewalt mittelbar auf das Volk als Träger der Staatsgewalt zurückführen läßt. Nur der Rat als zentrale Führungsinstanz muß unmittelbar vom Volk legitimiert sein. (Art. 28 I 2 GG)⁴³ Daher ist es nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen notwendig, aber auch ausreichend, wenn er die wesentlichen Entscheidungen selbst trifft. Der damit verbundene Machtzuwachs der Verwaltung ist unvermeidbar, aber vertretbar, solange durch die Einzelentscheidungen der Verwaltung nicht grundlegende Zielbestimmungen des Rates präjudiziert werden.

Der weitere Vorschlag,⁴⁴ die Verwaltung durch einen sog. Verwaltungsausschuß aus den Reihen des Rates zu unterstützen und gleichzeitig zu kontrollieren, ist dagegen abzulehnen. Ein solcher Ausschuß könnte leicht in die Gefahr geraten, eine beherrschende und unangreifbare Stellung ähnlich einem revisionssicheren Gericht zu erlangen. Dies könnte dazu führen, daß er als Vormund der Verwaltung diese praktisch zur Handlungsunfähigkeit verurteilen würde. Wirklich effektiv könnte aber auch ein solcher Ausschuß nur arbeiten, wenn er mindestens genau-

⁴⁰ vgl. oben S. 143 FN 44

⁴¹ Klüber, KomWirtsch 1976, 115, 117.

⁴² kritisch zu ihrem Vorhandensein in der Praxis Schuppert AöR 102, 369, 394 ff, 400.

⁴³ BVerfG NJW 1978, 1967, 1968.

⁴⁴ Klüber, KomWirtsch 1976, 115, 117.

soviel Sachverstand aufbrächte wie die Verwaltung. Dies hätte aber ebenfalls eine Verbeamtung und die Neigung zur Schaffung eines unökonomischen zweiten "Apparates" zur Folge. Neben einer Beschränkung des Rates auf Grundsatzfragen kann eine befriedigende Lösung des Verhältnisses Rat - Verwaltung⁴⁵ daher nur in einer vertrauensvollen Zusammenarbeit beider Organe gefunden werden. Diese besteht in einer frühzeitigen Information des Rates durch die Verwaltung, eine Offenlegung aller Alternativen schon im Planstadium. Dabei muß die Schilderung der Alternativen in kurzer, übersichtlicher und verständlicher Form die wesentlichen und tragenden Gründe dafür und dagegen enthalten. Es darf nicht so sein, daß Vorlagen an den Rat gegeben werden, die schon aufgrund ihres Umfangs, von ihrem Inhalt gar nicht zu sprechen, schwer lesbar sind und so eine umfassende und abwägende, eigene Entscheidung des Rates unmöglich machen.

b) Verhältnis der Repräsentanten zum Bürger

Die empirische Untersuchung hat gezeigt,⁴⁶ daß die gegenseitige Kenntnis und der gegenseitige Kontakt zwischen Ratsmitgliedern und Bürger, vor allem in den durch die Reform neugeschaffenen Einheiten, auf ein Minimum reduziert ist. Wenn daher hier dringend Abhilfemaßnahmen gefordert werden, so erscheint eine solche Forderung angesichts der ohnehin überlasteten Zeitbudgets der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker eher wie eine fromme, theoretische Wunschvorstellung. Dennoch muß nach Wegen gesucht werden, die zu einer Verbesserung dieses Verhältnisses führen. Denn nur gegenseitiges Kennen und gegenseitige Information stärkt das Vertrauen und die Überzeugung von der Richtigkeit der Tätigkeit der Repräsentanten beim Bürger. Unkenntnis des "Vertreters" führt dagegen zu Unsicherheit und Mißtrauen gegenüber dem gesamten repräsentativen System sowie der Suche nach - gemessen an der subjektiven Empfindung - "sicheren" Mitwirkungsformen. Ganz sicher in diesem Sinne kann sich jeder aber nur dann sein, wenn er die anstehenden Aufgaben in eigener Person erledigt. Jede Delegation der Entscheidung der eigenen Angelegenheiten auf andere, die diese Aufgaben anstelle der eigenen Person ausführen, schafft Unsicherheit und

⁴⁵ dazu S. 134 m.w.N. in FN 6.

⁴⁶ S. 78 ff.

ein gewisses Risiko, das nur durch vertraueneinflößendes Verhalten, durch ein "gesundes Repräsentationsempfinden" gemindert werden kann. Eine solche Einstellung ist keinesfalls einem Ruhezustand gleichzusetzen, der einem Rückzug auf die eigene Person gleichkommt. Vielmehr ist die Mitarbeit jedes einzelnen bis zu einer gewissen Grenze unverzichtbar. Diese Grenze liegt dort, wo die Stufe der Information aufhört und die Entscheidung beginnt. Eine solche Mitarbeit soll den Repräsentanten gleichsam die Basis zu einer echten, aus verschiedenen zur Verfügung stehenden Alternativen auswählenden, Entscheidung schaffen.

Dagegen ist die Allein- oder Selbstaussführung der eigenen und öffentlichen Aufgaben auf Dauer kein geeignetes Mittel. Wegen der Vielfalt der privaten, gesellschaftlichen, politischen und staatlichen Aufgaben wäre dies auch auf längere Sicht unmöglich. Irgendwann müßte zwangsläufig ein Gefühl der Ohnmacht vor der Größe der Probleme beim Einzelnen auftreten. Die Komplexität der Entscheidungsprobleme wäre unüberschaubar, ihre politische Umformung würde an der nötigen Fachkenntnis scheitern und vor allem die Beanspruchung in zeitlicher Hinsicht wäre einfach nicht zu bewältigen. Daher scheint eine Delegation auf Dauer schon aus Gründen der Entlastung unvermeidbar, so daß sich auf lange Sicht nur eine Form der mittelbaren Demokratie durchsetzen kann. Sie muß aber von einem Vertrauen in die Repräsentanten untermauert sein, um Bestand zu haben und auch Krisen des repräsentativen Systems zu überdauern. Dazu sind jedoch ein gegenseitiger Kontakt sowie wechselseitige Informationen unverzichtbar.

Unter Zugrundelegung dieser Ausführungen, insbesondere der Notwendigkeit und Konkurrenzlosigkeit der repräsentativen Demokratie bei richtiger Handhabung im heutigen politischen Alltag, auch innerhalb der Gemeinde, müssen für die Praxis vertretbare und somit praktikable Lösungen gefunden werden. Dazu müssen vor allem die Kontakte im persönlichen Bereich mit den Ratsmitgliedern, etwa in Sprechstunden, Hausbesuchen, Kontakten bei Stammtischgesprächen, Parteiversammlungen und Informationsveranstaltungen verbessert werden. In Anbetracht der ehrenamtlichen Tätigkeit der Ratsmitglieder sind diese Möglichkeiten allerdings sehr begrenzt. Noch seltener wird sich, auch nur für einen kleineren Kreis, die Gelegenheit ergeben, ein Ratsmitglied am Arbeitsplatz, im Verein, im Bekanntenkreis oder bei gesellschaftlichen Ver-

anstaltungen als Diskussions- oder Informationspartner erreichen zu können.

Eine andere Möglichkeit ist es, die Kontakte zu Ratsmitglieder zu bündeln, also eine Anlaufstelle für mehrere oder viele Bürger zu schaffen, so daß der persönliche Arbeitseinsatz des einzelnen Ratsmitgliedes gering gehalten werden kann. Eine solche Anlaufstelle kann unter Umständen ein Parteibüro sein, das die Information von oder an die Repräsentanten seiner Partei weitergibt. Nicht alle Bürger, die sich informieren oder ein Anliegen vortragen wollen, und ein Ratsmitglied nicht direkt erreichen, gehen aber zu einem Parteibüro. Viele laufen auch gleich zur Verwaltung oder gar zu einem Bürgermeister persönlich, weil sie, wie die empirische Untersuchung gezeigt hat,⁴⁷ den Kontakt zum Ratsmitglied nicht in Erwägung ziehen oder ihn für ineffektiv oder zu umständlich halten. Ein großer Teil der Bürger hat dagegen, teilweise aus Unkenntnis der Problematik oder eines Ansprechpartners, teilweise auch aus Desinteresse, überhaupt keinen Kontakt zu einem politischen Partner.

Hier ist nun durch neuere gesetzgeberische Erwägungen eine neue "Anlaufstelle" für Kontakte des Bürgers in die Debatte gebracht worden, nämlich die Einführung eines sog. Beschwerdeausschusses als Ratsausschuß, an den sich die Einwohner mit Anregungen und Gegenvorstellungen wenden können, die sich auf die Aufgabenerfüllung der Gemeinde beziehen.⁴⁸ Natürlich muß auch bei einer Kontaktaufnahme zu diesem Beschwerdeausschuß die Initiative vom Bürger ausgehen. Der Beschwerdeausschuß kann daher nicht von heute auf morgen die ganze sog. "schweigende Mehrheit" aktivieren. Dennoch ist er ein beachtenswerter Versuch in dem Bestreben, die Kontakte der Ratsmitglieder zu den Bürgern zu verbessern.

Der Beschwerdeausschuß ist dem Petitionsausschuß des Parlaments⁴⁹ nachgebildet. Er steht stellvertretend für eine Gruppe von Beteiligungsformen,⁵⁰ mit denen neuerdings der Versuch gemacht wird, Institutionen des Parlamentsrechts, zum Teil mit gewissen Modifizierungen

⁴⁷ S. 82.

⁴⁸ so § 41 III 1 Gesetzentwurf der Landesregierung NRW vom 6.4.1978 in LTDr. 8/3152 und Begründung S. 63 der Drucksache.

⁴⁹ vgl. §§ 112, 113 GeschO BT

⁵⁰ Fragestunden, Anhörungen, Bürgerbeauftragte, etc.

auf die Vertretungskörperschaft der Gemeinde zu übertragen.⁵¹ Solche Bestrebungen sind zwar grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, jedoch sind ihre Eignung für den gemeindlichen Raum und ihre Erfolgsaussichten jeweils im Einzelfall gesondert zu prüfen.

Beim Rat einer Gemeinde handelt es sich wegen der grundlegenden Verschiedenheit seiner Funktionen - er übt neben legislatorischer auch Verwaltungstätigkeit aus - im Vergleich zu den vorwiegend gesetzgeberisch tätigen Repräsentationskörperschaften des Bundes und der Länder nicht um ein Parlament im Sinne des herkömmlichen Parlamentsverständnisses der Verfassung.⁵² Daher ist bei jeder Übertragung dieser Beteiligungsformen aus dem Parlamentsrecht zu prüfen, ob es im Einzelfall um die Anwendung spezifisch parlamentsrechtlicher Grundsätze⁵³ oder um den Charakter des Rates als eines demokratisch gebildeten Repräsentationsorgans geht. Mit dieser Differenzierung entschied das OVG Münster⁵⁴ vor kurzem, daß auch der Rat einer Gemeinde "Volksvertretung" im Sinn des Art. 17 GG sei, was erhebliche Konsequenzen für die zukünftige Arbeit der Gemeindevertretungen bewirken und auch die weitere Entwicklung der Rechtsfigur "Beschwerdeausschuß" nicht unerheblich beeinflussen dürfte.

Bisher war diese Institution in Stellungnahmen der Spitzenverbände und ihrer Vertreter nicht allzu sehr auf Gegenliebe gestoßen.⁵⁵ Man sah nicht ein, inwiefern durch einen solchen Ausschuß die Position des Bürgers verbessert werden könnte, da er ja die Möglichkeit habe, sich unmittelbar an ein ihm bekanntes Ratsmitglied, an die Verwaltung bzw. den Bürgermeister oder auch an den Rat in seiner Gesamtheit zu wenden. Zudem stehe ihm der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen. Die Zwischenschaltung einer weiteren Kontrollinstanz sei daher überflüssig. Vor allem wurde aber befürchtet, daß ein derartiger "Superausschuß" zwangsläufig zu einer Beeinträchtigung der sonstigen

⁵¹ Frey/Naßmacher Afk 1975, 195; Bernhardt, Gemeindedienst NRW 1976, 58; Rehn StGR 1977, 261, 263 f.

⁵² OVG Münster OVG 26, 225 ff, weitere Nachweise bei Grawert WVDStrL 36 (1978), 277, 326 FN 185 a.

⁵³ wie etwa beim Grundsatz der Diskontinuität der Wahlperiode.

⁵⁴ Entscheidung vom 25.7.1978 (XVA 1368/76) in MittDStT 1978, 391 (nicht rechtskräftig).

⁵⁵ vgl. Rehn, StGR 1977, 261, 264; Vorbericht AK II zu Mitgliederversammlung des Städtetages NW 1978 vom 17.1.1978 S. 14; Stellungnahme Städtetag NW zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 26.5.1978 S. 12, 13.

Gemeindeorgane führen würde. Man wies auf die Gefahr hin, daß dieser Ausschuß in Permanenz auf einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung zurückgreifen könne. Zum anderen sei auch sein Verhältnis zum Rat insgesamt problematisch. Der Beschwerdeausschuß könne sich zu einem unzulässigen Kontrollorgan des Rates entwickeln. Hierin liegt sicherlich das gewichtigste Bedenken gegen die Institutionalisierung eines derartigen Beschwerdeausschusses. Da auch der Rat ein Verwaltungsorgan innerhalb der Gemeinde darstellt, wäre der Ausschuß auch zur Kontrolle des Rates befugt. Dagegen kontrolliert der Petitionsausschuß des Parlaments nur die Verwaltung, nicht aber das gesetzgebende Parlament selbst.

Dieser Unterschied ergibt sich jedoch aus der anderen Funktion der Gemeindevertretung, die im wesentlichen Verwaltung und nicht "Gesetzgebung" betrifft. Er läßt sich aber in der konkreten Ausgestaltung der Institution "Beschwerdeausschuß" so berücksichtigen, daß er keine verfassungsrechtlichen Bedenken hervorbringt. Insbesondere den Gefahren einer Kontrollfunktion kann bei der Einrichtung eines Beschwerdeausschusses wirksam begegnet werden. Im Gegensatz zum Verwaltungsausschuß, gegen den im Prinzip die gleichen oder ähnliche Bedenken vorgebracht wurden,⁵⁶ bringt seine Einführung aber auch noch andere wesentliche Vorteile mit sich, die in einer Verbesserung des Kontaktes der Ratsmitglieder zum Bürger liegen.

Bei den Bedenken, die dem Beschwerdeausschuß in seinem Verhältnis zum Rat entgegengehalten werden, sollte nicht übersehen werden, daß der Ausschuß ein Unterorgan des Rates bleibt und durch ihn nicht ein zusätzliches Organ neben oder gar "oberhalb" des Rates geschaffen wird. Daher erscheint es auch nicht bedenklich, wenn er als Teil des Rates dessen Tätigkeit "mitüberwacht", indem er Bedenken aus der Bevölkerung gegen die Entscheidungen des Rates entgegennimmt, diese wie jeder andere Ausschuß vorherät und dann zur Berücksichtigung oder Entscheidung an den Rat weiterleitet. Die dadurch dem Beschwerdeausschuß eingeräumte Funktion ist auch aus der Sicht des gesamten Rates nicht untragbar, denn auch ansonsten sind "mächtige" Ausschüsse innerhalb des Rates, wie etwa der Haupt- und Finanzausschuß, keine Seltenheit. Einer personalisierten Omnipotenz des Rates könnte dadurch entgegengewirkt werden, daß seine Besetzung in regelmäßigen Abstän-

⁵⁶ vgl. S. 185 f.

den wechselt. Dies hätte außerdem den Vorteil, daß alle Ratsmitglieder einmal über den Ausschuß in Kontakt mit der Bevölkerung treten können und nicht einzelne hierdurch übermäßig belastet werden.

Die befürchtete Machtfülle des Ausschusses in sachlicher Hinsicht könnte ebenfalls weitgehend eingeschränkt bzw. kontrolliert werden, wenn ihm keine Entscheidungs- oder Übergriffsrechte eingeräumt werden, sondern er lediglich als Sammelstelle für Beschwerden fungiert, mit der Aufgabe, diese an die Stelle, deren Entscheidung kritisiert wird, weiterzuleiten. Dadurch würde er kein anderes Organ unvertretbar beeinträchtigen, wäre aber gleichzeitig nicht ohne Sinn, denn er könnte auch in dieser Form eine wertvolle Kontaktadresse für den Bürger darstellen. Er bietet in dieser Hinsicht Vorteile, die weder beim einzelnen Ratsmitglied oder dem gesamten Rat, noch bei der Verwaltung oder den Gerichten vorhanden sind. Die unmittelbare Kontaktaufnahme zu einem Ratsmitglied ist nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchung kaum vorhanden. Der Rat in seiner Gesamtheit würde hierdurch noch mehr mit Einzelheiten belastet und seinen eigentlichen Aufgaben entzogen. Überdies ist auch eine solche Kontaktaufnahme nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchung in der Praxis höchst unwahrscheinlich. Eine direkte Beschwerde an die Verwaltung führt dagegen in der Regel noch am schnellsten zur Beachtung. Dabei wird aber der Rat fast ganz aus dem Prozeß der Bedürfnisanalyse ausgeschaltet, indem er die konkreten Probleme und Bedürfnisse der Bevölkerung erst sehr spät oder auf Umwegen, möglicherweise dadurch entstellt, über die Verwaltung oder auch gar nicht erfährt. Gleiches ist bei einem Rechtsschutz durch die Gerichte der Fall. Erst durch die Gerichtsentscheidung erfährt der Rat von den Auswirkungen seiner Entscheidung und den Problemen des Bürgers. Zudem verursacht der Rechtsschutz für den Bürger oft zu viel Aufwand und kommt im Vergleich zu den Möglichkeiten des Beschwerdeausschusses zu spät.

Nur über den Ausschuß kann daher der Rat von den Auswirkungen einer Entscheidung so rechtzeitig informiert werden, daß ihm ein Handeln durch eigene Initiativen noch in einem geeigneten Zeitpunkt möglich ist, zumal die Parteien als Bedürfnisfilter und Kanal für die Einbringung konkreter Probleme in den Rat weitgehend versagt haben.⁵⁷

⁵⁷ dies zeigt nicht zuletzt die Einführung von Formen unmittelbarer Demokratie, die dem Rat Begehren der Bürger nahebringen sollen.

Zwar erfährt der Ausschuß in der Regel auch erst dann von einem Problem, nachdem sich jemand beschwert hat über einen bereits erfolgten Eingriff. Er kann daher in der Regel keine oder nur wenig Hilfestellung bei einer Erstentscheidung, d.h. der Entscheidung eines völlig neuen Sachverhaltes, leisten. Aber abgesehen davon, daß kein Sachverhalt so neu ist, daß er nicht irgendwo Berührungspunkte zu Entscheidungen der Vergangenheit aufweist, ist dies der Nachteil jeder Beschwerdeinstitution. Jedoch kann auch eine Beschwerde über einen bereits erfolgten Eingriff zumindest den Vorteil haben, daß in Zukunft der gleiche Fehler nicht noch einmal gemacht wird. Möglicherweise kann einer rechtzeitigen Beschwerde auch noch durch den Rat abgeholfen werden. Unter Umständen ist auch eine Entwicklung denkbar, nach der schon vor einer erfolgten Entscheidung Anregungen und entscheidungsrelevante Informationen an den Ausschuß herangetragen werden. Zumindest können aus der Fülle der Einzelbeschwerden Perspektiven für die Zukunft gewonnen werden.

Bei seiner konkreten Arbeit darf der Beschwerdeausschuß keineswegs in den Fehler verfallen, sämtliche Einzelprobleme in den Rat zu bringen, sondern seine Aufgabe wäre es, aus der Fülle der Einzelprobleme wiederkehrende Grundanliegen zu abstrahieren und aus diesen dem Rat Orientierungshilfen für seine zukünftige Entscheidung anzubieten. Andererseits kann aber auch der Ausschuß nicht befugt sein, nach eigenem Ermessen einer Beschwerde abzuhelpen. Dies würde nämlich einer zu weitgehenden und daher unzulässigen Kontrollfunktion gleichkommen. Beide Gesichtspunkte müssen jedoch nicht unbedingt in einem Widerspruch zueinander stehen. Beschwerden, die Gegenstände der laufenden Verwaltung betreffen, sind vom Ausschuß an die Verwaltung zur Überprüfung und ggf. Abhilfe der Beschwer zu überweisen. Aus ihnen soll er nur die Grundprobleme herausfiltern. Richtet sich die Beschwerde dagegen gegen eine Entscheidung des Rates, so kann ihr auch nur der gesamte Rat, ggf. nach Vorschlag des Beschwerdeausschusses, abhelfen. Hält sich der Rat wirklich an die Richtlinie, daß er nur die für das Wohl der ganzen Gemeinde wesentlichen Grundentscheidungen zu treffen hat, so ist damit gleichzeitig sichergestellt, daß über den Beschwerdeausschuß keine unwesentlichen Einzelprobleme als Beschwerden gegen Entscheidungen des Rates in die Tagesordnung des Rates gelangen.

Insgesamt wäre somit gewährleistet, daß alle Beschwerden des Bürgers überprüft und ihnen, falls sie berechtigt sind und kein höherrangiges Interesse entgegensteht, auch abgeholfen wird. Gleichzeitig gehen damit auch die weniger wesentlichen, die kleinen Probleme des Alltags der Bürger nicht verloren, sondern werden dem Rat zu einem, verglichen mit der bisherigen Praxis, noch relativ frühen Zeitpunkt zur Kenntnis gebracht. Weiterhin würde durch einen derartigen Ausschuß das einzelne Ratsmitglied in Anbetracht der Schwierigkeiten einer intensiven persönlichen Kontaktpflege im Ehrenamt entlastet. Die gesetzliche Einführung der Institution "Beschwerdeausschuß" im Gemeindeverfassungsrecht ist daher im Interesse einer Verbesserung des Kontaktes der Bürger zu ihren Repräsentanten im Rat durchaus weiterer Überlegungen wert.

c) Repräsentation, Identität und Wahlrecht

Nach Art. 38 I 2 GG, der über Art. 28 I 1,2 GG auch in den Gemeinden gilt,⁵⁸ sind die Abgeordneten "Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden."⁵⁹ Das Grundgesetz entscheidet sich somit nicht für eine Identität von Regierenden und Regierten,⁶⁰ sondern für eine auf dem Gedanken der Duplizität der personellen Existenz beruhenden Repräsentation. Repräsentieren ist das Handeln für bzw. anstelle anderer.⁶¹ Die Repräsentanten erhalten durch den Wahlakt eine "Legitimation zur gesamten Hand",⁶² d.h. einen Auftrag zur Vertretung in genereller Hinsicht (sowohl sachlich, personell als auch zeitlich), der nach der Wahl einen von dem einzelnen Auftraggeber abstrahierten, losgelösten Charakter erhält, somit einer individuellen Bindung an einen konkreten Auftraggeber wie bei der privatrechtlichen Vertretung entbehrt, und nur noch in einer Verpflichtung gegenüber dem ganzen Volk (und dem eigenen Gewissen) besteht.

Dieses herkömmliche Verständnis von Repräsentation hat in seinen praktischen Auswirkungen in den letzten Jahren zunehmend Kritik erfahren.⁶³

⁵⁸ vgl. z. B. Frowein DöV 1976, 44, 45.

⁵⁹ dazu z. B. Stern, Staatsrecht § 22 II 4 a u. § 24 I 1; § 24 IV 1.

⁶⁰ vgl. z. B. Hesse § 5 I (S. 54).

⁶¹ Stern § 22 II 4 a β

⁶² dazu noch ausführlich unten S. 237 ff.

Man bemängelt, daß eine unabhängige, vom Willen des Wählers gänzlich losgelöste Entscheidung zu einer Oligarchisierung führe und beim Bürger ein Gefühl der Bevormundung hervorrufe. Die Kritik entzündet sich vor allem daran, daß kein direkter Einfluß auf die konkreten Sachentscheidungen besteht, aber noch mehr an mangelnden Einflußmöglichkeiten bei der Auswahl der Repräsentanten.⁶⁴ Die grundsätzliche Unmöglichkeit eines direkten Einflusses auf die konkreten Sachentscheidungen ist ein Wesensmerkmal der Repräsentation und in dieser grundsätzlichen Position unverzichtbar. Ansonsten hätte man ein sog. imperatives Mandat,⁶⁵ das eindeutig in Widerspruch zu Art. 38 GG stehen würde. Gleichwohl ist die Auflockerung dieses Grundsatzes heute schon vorhanden, wenn in neueren Bestimmungen der Gemeindeordnungen durch die Einführung unmittelbar demokratischer Formen den Bürgern weitgehend Einflüsse auf die Einzelentscheidung bis hin zur Entscheidung selbst eingeräumt werden.⁶⁶

Der zweite Ansatzpunkt der Kritik liegt in der personellen Entscheidung bei der Auswahl der Repräsentanten. Hier hat der Bürger kaum Einflußmöglichkeiten, denn in der Regel muß er die ihm von den Parteien in Auswahl und Reihenfolge präsentierten Listen entweder pauschal so annehmen oder ablehnen, ohne näheren Einfluß nehmen zu können. Nimmt man hinzu, daß auch parteiintern die Kandidatenaufstellung längst nicht durch alle Parteimitglieder, sondern praktisch nur durch wenige, nämlich die Spitzen der Partei, geschieht, so bleibt kaum noch ein Einfluß des Bürgers übrig. Der Einfluß des Bürgers ist danach auf eine formale Zustimmung, ein bloße Ratifizierung der von den Parteien vorgelegten Listen reduziert. Auch diese Einflußmöglichkeit besteht zudem nur alle 4 - 5 Jahre.

Mit als Folge dieser mangelnden Einflußmöglichkeiten des Bürgers bei der Auswahl der Repräsentanten ist eine soziale Zusammensetzung der

⁶³ vgl. z. B. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art. 38 Rdn. 65ff; Seibert, Gewährleistung S. 88 FN 47 ("entspricht nicht mehr dem Menschenbild des Grundgesetzes").

⁶⁴ dazu z. B. auch Klüber, Die Gemeinden S. 47, 49.

⁶⁵ dazu Frowein DVV 76, 44; Hübner, Partizipation S. 74; Helmke/Naßmacher in Frey S. 182, 201 ff.

⁶⁶ dazu ausführlich S. 201 ff.

Vertretungskörperschaften festzustellen, die in keiner Weise derjenigen der Bevölkerung entspricht.⁶⁷ Daneben entsteht bei manchen Bürgern der Eindruck, daß auch die Arbeit dieser Vertretungskörperschaften ihren Interessen und Problemen zum Teil nur sehr wenig gerecht wird. Bei den Mängeln in der Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften ist einmal den Parteien der Vorwurf zu machen, daß sie bei der Kandidatenauslese die soziale Ausgewogenheit nicht genügend beachtet haben. Jedoch ist die Frage nach der richtigen Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften sicherlich mehr als nur eine Proportzfrage. Der Vorwurf an die Parteien gilt daher auch nur begrenzt, denn sie können letztlich nur solche Kandidaten aufstellen, die sich für ein ~~kommunales~~ Ehrenamt zur Verfügung stellen. Die Bereitschaft der Bürger hierzu scheitert aber wiederum an verschiedenen Ursachen. Geringes politisches Interesse und Bereitschaft zum Engagement werden speziell für bestimmte Berufsgruppen durch weitere Restriktionen noch verstärkt. Vielen Selbständigen fehlt einfach die Zeit, weiten Kreisen der Arbeiterschaft mangelt es an Sachverstand. Dieser Ausfall ganzer Berufsgruppen und die Majorität anderer führen zu einem Unbehagen in der Bevölkerung. Eine solche Disproportionalität zwischen der Zusammensetzung des Rates und der Bevölkerung ist gefährlich, weil sie die Identifikation zwischen Wähler und Gewählten unnötig erschwert. Es erscheint daher nicht nur notwendig, sondern auch legitim, daß der Rat die vorhandenen Bevölkerungsgruppen repräsentiert, denn das Volk, als dessen Vertretung er entscheidet, ist das Volk in eben dieser konkreten Zusammensetzung. Daher sind die Interessen der einzelnen Gruppen in der Bevölkerung bei der Entscheidung unbedingt zu beachten.

Andererseits ist, abgesehen davon, daß eine vollständige spiegelbildliche Zusammensetzung in der Praxis nie durchführbar sein wird, eine Überbetonung einer Gruppen- bzw. Interessenrepräsentanz⁶⁸ aber ebenfalls mit Gefahren verbunden. Eine zu starke Bindung des Abgeordneten an eine bestimmte Gruppe rückt in die Nähe des imperativen Mandats, das nach geltender Verfassung (Art. 38 I 2, 28 I 1 GG) unzulässig ist.

⁶⁷ zu diesem Repräsentationsdefizit bereits S.57ff und S.143 f m.w.N.

⁶⁸ Stern § 22 II 4 a warnt davor, daß man im Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Repräsentationsbegriff von einer Repräsentation von Interessen spricht.

Aber auch nur eine verstärkte Bindung an die Gruppe, die ihn entsandt hat bzw. als deren Vertreter er sich fühlt, kann eine gewisse Einseitigkeit bei seinen Entscheidungen zur Folge haben, was bei seinen "Auftraggebern" eine einseitige und ausschließliche Fixierung auf "ihren" Vertreter bewirken kann, die in der Desintegration dieser und jeder Gruppe zum Nachteil des Ganzen endet.⁶⁹ Die Lösung kann nur darin liegen, daß bei der Auswahl der Vertreter die Zusammensetzung der Bevölkerung beachtet wird, diese aber dann bei ihrer Entscheidung sich als Vertreter des ganzen Volkes fühlen, d. h. die Interessen "ihrer" Gruppe zwar berücksichtigen, aber nur unter Berücksichtigung auch der Interessen der anderen Gruppen und des gemeinen Wohls zum Wohle des Ganzen entscheiden.

Als Ansatzpunkt für die Schaffung weiterer Alternativen bei der Auswahl der Repräsentanten dienen Änderungen des Wahlrechts. Die hier diskutierten oder auch teilweise schon verwirklichten Modelle beziehen sich einmal auf Änderungen im Wahlrhythmus, sodann speziell auf die Auswahl der Repräsentanten bzw. den Zugang zum Amt und schließlich auf eine Änderung der Berechnungsmethode für die Sitzverteilung.

Hinsichtlich einer Veränderung des Wahlrhythmus werden folgende Überlegungen angestellt: Vorgeschlagen wird ein dem englischen System entsprechendes partielles Ausschneiden von einzelnen Ratsmitgliedern und jährliche Neuwahl⁷⁰ oder entsprechend dem "rollierenden System" in Baden-Württemberg⁷¹ eine Neuwahl der Hälfte des Gemeinderats in mehrjährigem Rhythmus. Auch eine Verkürzung der Legislaturperiode wird erwogen.⁷² Alle diese Vorschläge begegnen jedoch deshalb Bedenken, weil sie zuviel Unruhe in die Vertretungskörperschaft bringen würden, wodurch ihre Stabilität und die Kontinuität ihrer Arbeit zwangsläufig leiden müßten. Eine sachliche Arbeit würde durch eine ständige Politisierung gestört. Noch weniger geeignet erscheint ein nicht-automatisches Ausscheiden eines oder mehrerer Ratsmitglieder, also ein solches, das aufgrund einer Abwahl geschieht. Die Stellung

⁶⁹ s. schon oben S. 84 f zu Gefahren einer Überbetonung der Gebietsrepräsentanz.

⁷⁰ so von Unruh in KPV NW 73 S. 17, 28.

⁷¹ vgl. Grawert VVDStrL 36 (1978) S. 277, 329, FN 191; Wehling in Wehling S. 40 FN 72.

⁷² von Unruh KPV NW 73 S. 17, 28.

des einzelnen Ratsmitgliedes ist eine andere als die des hauptamtlichen Bürgermeisters oder Beigerodneten, so daß sich eine Übertragung der dortigen Grundsätze für eine Abwahl⁷³ nicht eignet. Veränderungen am grundsätzlichen Bestand eines allgemeinen Wahlrhythmus erscheinen daher nicht angebracht.⁷⁴

Ansatzpunkt muß also die Auswahl der Repräsentanten bzw. der Zugang zum Mandat sein. Ein Vorschlag geht hier auf eine Beseitigung der 5 %-Klausel im Gemeindewahlrecht derjenigen Länder, in denen diese noch gilt.⁷⁵ Dieser Klausel scheint in der Tat auf Gemeindeebene⁷⁶ nicht die gleiche Unverzichtbarkeit zuzumessen sein wie etwa auf Bundesebene. Zumindest in der Höhe erscheint diese Klausel heute auf allen Ebenen problematisch. Durch das durch die Reform bedingte Vordringen der großen Parteien auch auf die Gemeindeebene scheint jedoch die Gefahr einer Aufsplitterung der politischen Gruppen gerade in der Gemeindevertretung vergleichsweise gering zu sein. Andererseits könnten ohne diese Klausel aber kleinere Gruppen und starke Einzelpersonlichkeiten, die in den Parteien auf Ortsebene nicht ihre Ziele verwirklicht sehen, ein Ratsmandat erhalten, was insgesamt zu einer Belebung der kommunalpolitischen Arbeit beitragen könnte.

Bezüglich einer Verbesserung der Kandidatenauswahl setzen die Vorschläge zu zwei verschiedenen Zeitpunkten beim Wahlvorgang an. Einmal wird ein Einfluß bereits vor der Aufstellung der Kandidatenliste durch die Parteien und ihrer Präsentation bei der Wahlentscheidung diskutiert; daneben wird eine Korrektur der Listen durch den Wähler beim Wahlakt in Erwägung gezogen. Das erste Modell ist ein parteiinternes Vorwahlverfahren, auch Urwahl genannt, das den amerikanischen "primaries" nachgebildet ist.⁷⁷ Die Bewerber müssen sich innerhalb der Partei, wobei auch die Möglichkeit einer Beteiligung von Nicht-Parteimitgliedern

⁷³ vgl. z. B. § 55 RhPf GO und Grawert VVDStRL 36(1978) 277, 331.

⁷⁴ Dagegen kann man darüber streiten, ob nun ein Wahlrhythmus von 4, 5 oder 6 Jahren besser ist, dazu Nachweise bei Grawert VVDStRL 36 (1978) 277, 328, FN 190. In diesem Zusammenhang s.a. zum Problem der Angleichung der Wahlzeiten der Vertretungskörperschaften und der kommunalen Wahlbeamten S. 177.

⁷⁵ so Klüber, KommWirtsch 1976, 115, 177.

⁷⁶ vgl. auch BVerfG NJW 1978, 1967, 1969 und BVerfGE 6, 104 ff.

⁷⁷ dazu Hübner, Partizipation S. 35 ff; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art. 38, Rdn. 66.

erörtert wird,⁷⁸ ausführlich vorstellen und mit einem eigenen Programm für die Nominierung auf der Parteiliste in Konkurrenz mit anderen Bewerbern qualifizieren. Dadurch soll vermieden werden, daß nur die Parteispitzen im Alleingang die Aufstellung der Kandidaten für die Parteiliste besorgen; weitere Kreise innerhalb der Partei sollen auf diesem Wege durch die Möglichkeit des direkten Einflusses auf die Kandidatenauslese interessiert und aktiviert werden, unter Umständen auch Außenstehende dadurch für eine Parteimitgliedschaft gewonnen werden. Eine solche Verbreiterung der persönlichen Legitimation aufgrund der direkten Betätigung durch einen größeren Kreis von Stimmberechtigten, im Gegensatz zur bloßen Wahl als Mitglied einer Liste, würde andererseits die Stellung der Ratsmitglieder enorm stärken. Dagegen spricht allerdings der schon vor der Wahl entstehende Werbeaufwand um die Bewerber in den Medien und ihr notwendiger persönlicher, finanzieller und zeitlicher Einsatz, der in Anbetracht der nur ehrenamtlichen Tätigkeit fraglich erscheint.

Das andere Modell setzt erst beim Wahlakt an - insofern werden auch zwanglos Nicht-Parteimitglieder mit einbezogen - und erlaubt hier dem Wähler eine Korrektur bezüglich Auswahl und Reihenfolge der Bewerber. Solche Modelle werden in dieser oder ähnlicher Form schon seit einiger Zeit in den süddeutschen Ländern praktiziert. (vgl. z. B. § 26 II 4,5 GO BW). Sie geben dem Bürger mehrere Stimmen, die er für beliebige Bewerber abgeben kann. Er kann mehrere oder alle Stimmen nur einem Bewerber geben (Kumulieren) und diese Stimmen auch auf Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen (Panaschieren).⁷⁹ Die Vorteile dieses Wahlsystems sind nicht ganz unbestritten. Man weist u. a. darauf, daß hier Bewerber aus der Kernstadt im Vorteil sind, allein schon wegen des zahlenmäßigen Übergewichts der Wähler aus der Kernstadt. Man befürchtet, daß diese dazu neigen, ihren Kandidaten aus der Kernstadt alle Stimmen zu geben, mit der Folge, daß die Kandidaten der Ortsteile unterrepräsentiert sind. Dies ist insbesondere

⁷⁸ s. Maunz a.a.O.

⁷⁹ Diese Möglichkeiten sind in Niedersachsen durch Gesetz vom 15.6.1977 (GVBl 1977, 177) eingeführt worden, vgl. dazu Rothe, Demo 1977, 697 und Groß, Rathaus 1977, 522; in anderen Ländern werden sie zur Zeit diskutiert, in Rheinland-Pfalz ist neuesten Pressemeldungen zufolge die Einführung mit den Stimmen der beiden großen Parteien abgelehnt worden.

dann der Fall, wenn die Kandidaten aus der Kernstadt auch in einzelnen Ortsteilen noch verschiedene Stimmen sammeln können.⁸⁰

Beide Varianten der Kandidatenauswahl, sowohl die parteiinterne Vorwahl als auch die Modelle des Kumulierens und Panaschierens beim Wahlakt, weisen starke Elemente des Persönlichkeitswahlrechts⁸¹ auf. Mit dieser Ausgestaltung des Wahlrechts wird also versucht, Nachteile aus dem fehlenden Einfluß auf Sachentscheidungen im repräsentativen System durch stärkere Betonung der persönlichen Beziehung zwischen Wähler und Gewählten auszugleichen. Trotz unbestreitbarer Vorteile, die das Persönlichkeitswahlrecht im Hinblick auf den Einfluß des Wählers auf die Auswahl seiner Repräsentanten hat, ist es andererseits auch mit Gefahren verbunden. Einmal muß darauf geachtet werden, daß nicht an die Stelle einer Verbesserung des Querschnitts die Ausschaltung großer Gruppen oder Parteien durch das Übergewicht starker Persönlichkeiten tritt.⁸² Umgekehrt besteht aber auch die Gefahr, daß nur "Volkstribunen" in den Rat gewählt werden, die die Wahlerfolge aufgrund ihrer Popularität erreichen, denen es aber an fachlicher Eignung fehlt. Auch hier haben bekannte Parlamentarier eher eine Chance, so daß der notwendige Kandidatenaustausch gefährdet ist, da junge Kräfte es sehr schwer haben werden, entsprechende Mehrheiten zu erringen.⁸³

Danach erscheint also ein ausschließliches Persönlichkeitswahlrecht auch nicht ohne Nachteile, so daß ein irgendwie geartetes Mischsystem wohl am ehesten empfehlenswert wäre. Denkbar wäre vielleicht ein Modell, in dem ein Teil der Ratsmitglieder (vielleicht die Hälfte) mit den Mitteln des Kumulierens und Panaschierens und der andere Teil durch verbindliche Listen der Parteien gewählt würde, also eine Kopplung von Mehrheitswahlrecht mit Verhältniswahlrecht, wie es bei den Wahlen zum Rundestag praktiziert wird. Die nach dem Mehrheitswahlrecht gewählten Ratsmitglieder könnten in erster Linie Ansprechpartner und Kontaktpersonen der Bürger sein, die ihren Wahlerfolg auf ihren guten persönlichen Kontakt zu den Bürgern gründen ("Volkstribunen") und diese

⁸⁰ vgl. Wehling in Wehling S. 31 bei FN 75.

⁸¹ dazu z. B. Leidinger, Landkreis 1975, 429, 430; Klüber, KommWirtsch 1976, 115, 118.

⁸² Klüber, KommWirtsch 1976, 115, 118.

⁸³ zu weiteren Bedenken Maunz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art. 38, Rdn. 66.

Beziehungen auch in ihrer Arbeit als Ratsmitglied nutzen. Auf dem Weg über verbindliche Listen könnten dagegen Personen in den Rat gelangen, die hervorragenden Fachverstand besitzen, aber in der Bevölkerung weniger populär sind. In der zweiten Gruppe wäre zusätzlich zu überlegen, ob eine Verknüpfung mit der Verwaltungsspitze in Frage käme,⁸⁴ was unter Umständen die Probleme im Verhältnis zur Verwaltung entschärfen könnte. Wesentliche Streitfrage in einem Rat, der nach diesem gemischten Wahlrecht gebildet wurde, wäre natürlich das Zustandekommen der Entscheidungen. Vor allem die Abstimmungsmodalitäten zwischen den beiden Gruppen müßten dabei sorgfältig geklärt werden. Sicherlich werden einige bei einem solchen Wahlrecht wieder beanstanden, daß damit zwei "Klassen" von Ratsmitglieder geschaffen werden. Die Unterschiede in ihrer Auswahl ergeben sich jedoch zwangsläufig aus ihren verschiedenen Funktionen im Rat. Im übrigen besteht ein ähnliches Verhältnis auch zwischen den Direkt- und Listenkandidaten bei den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, ohne daß dort qualitative Überlegungen ins Spiel gebracht werden. Viel Fachverstand bei gleichzeitig engem Kontakt zur Bevölkerung werden jedenfalls selten in einer Person verwirklicht sein.

Bei jeder Reform des Wahlrechts bleibt weiterhin die Berechnungsmethode in der Sitzverteilung auf die Wahlvorschläge festzulegen, obwohl dieser Frage für den Bürger keineswegs die gleiche Bedeutung zukommt wie den bereits erörterten Modellen. Hier werden ebenfalls verschiedene Vorschläge unterbreitet,⁸⁵ vor allem ist man sich aber über die Anwendung des herkömmlichen d'Hondt-Verfahrens oder die neuerdings in Niedersachsen eingeführte Methode Hare/Niemeyer⁸⁶ noch nicht ganz einig.⁸⁷ Gerade in den Reformbestrebungen auf dem Gebiet des Wahlrechts wird in Zukunft noch viel Arbeit zu leisten sein. Hier sollte keine Entscheidung zugunsten eines Systems gefällt

⁸⁴ etwa eine Anwendung oder Erweiterung des Stadtvorstands-Modells in Rheinland-Pfalz. Dort führen die Mitglieder des Stadtvorstands den Vorsitz in Rat und Ausschüssen. §§ 36 I 1; 46 I 2 RhPf. GO, ähnliche Gedanken bei von Loebell KPV NW 73 S. 45, 54.

⁸⁵ vgl. z. B. Klüber KomWirtsch 1976, 115, 118.

⁸⁶ vgl. dazu Rothe, Demo 1977, 697.

⁸⁷ s. Gesetzentwurf der LReg. NRW §§ 13 a, 35 III, IV und Begründung S. 60 und 62; dagegen Stellungnahme Städtetag NW vom 26.5.1978 S. 14 f.

werden. Ziel war nur, Richtungen und Ansatzpunkte in der Diskussion aufzuzeigen. Es bleibt aber festzuhalten, daß gerade das Wahlrecht noch weitgehende Möglichkeiten zur Verbesserung der Repräsentation, zur extensiven Nutzung und damit zur Aufrechterhaltung und Stärkung des repräsentativ-demokratischen Systems des Grundgesetzes bietet.

III. Erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten mit unmittelbar demokratischer Tendenz

A) Einführung von Institutionen unmittelbar demokratischer Art zur Einflußnahme auf Sachentscheidungen

1. Gründe für die Einführung

In jeweils kurzen Abständen nach den Reformmaßnahmen in den einzelnen Ländern wurden in den verschiedenen Gemeindeordnungen⁸⁸ unterschiedliche Formen⁸⁹ unmittelbarer Demokratie eingeführt.⁹⁰ Diese Einführung läßt sich im wesentlichen auf vier Gründe, die teilweise auch vom Gesetzgeber ausdrücklich genannt wurden, zurückführen:

- a) Einmal sind diese Formen direkte Folgen der Reform und bewußt neben den aufgaben- und repräsentantenbezogenen Maßnahmen als weitere flankierende Maßnahmen zur Reform in die Gemeindeordnungen eingeführt worden. Sie stellen gewissermaßen Ersatzmitwirkungsmöglichkeiten für den Verlust der früheren Räte dar.
- b) Zum zweiten sind diese Formen Folgen eines in den letzten Jahren verstärkt artikulierten Bedürfnisses, durch Verbesserung der Partizipation auf sämtlichen Verwaltungsebenen an allen Entscheidungsvorgängen unmittelbar teilzuhaben.⁹¹

⁸⁸ zu Formen unmittelbarer Demokratie in den Länderverfassungen vgl. Fell, Plebiszitäre Einrichtungen 1964; Abelein ZParl 1971, 187 ff; Müller ZParl 1974, 143 ff.

⁸⁹ die trotz Namensgleichheit auch oft Unterschiede aufweisen.

⁹⁰ Daneben wird in einzelnen Ländern diese Einführung diskutiert (s. z. B. für Niedersachsen Thieme-Kommission S. 54 ff, 64 ff) bzw. ist geplant (s. z. B. für NRW Gesetzentwurf der Landesregierung vom 6.4.1978 (LTDrs. 8/3152, §§ 6 b, 6c).

⁹¹ vgl. auch Seeger in Kühne-Meißner S. 104.

c) Eine dritte Ursache ist in der Reaktion auf das Auftreten der Bürgerinitiativen zu sehen.⁹² Ihnen sollte einerseits hierdurch ein zusätzlicher, nunmehr institutionalisierter Weg eröffnet werden, andererseits liegt in dem Bemühen, sie rechtzeitig in, durch einen gesetzlichen Rahmen, überschaubare Formen zu pressen aber auch die Absicht versteckt, sie dadurch vielleicht überflüssig zu machen.

d) Schließlich muß die Einführung dieser Form auch und vor allem unter dem Aspekt des Versagens der großen politischen Parteien gesehen werden. Hätten sie es entsprechend ihrer ihnen von der Verfassung (Art. 21 GG) eingeräumten Aufgabe vermocht, das Mitwirkungsbedürfnis und -begehren rechtzeitig aufzufangen und hierfür innerhalb ihrer Organisation Möglichkeiten bereitzustellen, so wären alle diese Formen entbehrlich gewesen.⁹³

2. System der gesetzlichen Ausgestaltung

Die verschiedenen Neuregelungen der einzelnen Bundesländer lassen sich systematisch nach dem Ausmaß der Mitwirkung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß innerhalb der Gemeinde darstellen.

a) Unterrichtung der Einwohner, Bürgerversammlung

Erste Voraussetzung jeder Mitwirkung ist die Unterrichtung der Einwohner, wie sie etwa in § 20 Bad.Württ.GO⁹⁴ oder in § 15 RhPf.GO normiert ist.⁹⁵ Sie kann in allgemeiner oder institutionalisierter Form, wie etwa in der Bürgerversammlung,⁹⁶ geschehen. Diese wird üblicherweise auf Initiative des Bürgermeisters hin, unter Umständen auch auf Verlangen des Gemeinderates⁹⁷ einberufen. In Baden-Württemberg muß daneben eine Bürgerversammlung auch einberufen werden, wenn dies von der Bürgerschaft beantragt wird.⁹⁸

⁹² Ardelt in Kühne-Meißner S. 102/103 und Begründung zum Entw. d. LReg. NRW LTDr. 8/3152 S. 59.

⁹³ vgl. auch Seeger in Kühne-Meißner S. 105

⁹⁴ dazu Burkhardt BW VP 1976, 74, 75.

⁹⁵ s. auch § 6 b Ges.Entw.LReg. NRW.

⁹⁶ etwa § 16 RhPf.GO; § 20 a Bad-Württ.GO; Art. 18 Rav.GO; noch ausführlich dazu unten S. 206 ff.

⁹⁷ § 16 I 2 RhPf.GO, Art. 18 I 1 Bay.GO.

b) Befassungsbegehren an den Rat

In allen Ländern hat die Bürgerschaft die Möglichkeit, dem Rat einen Antrag vorzulegen, mit dessen sachlichen Inhalt er sich innerhalb einer gewissen Frist befassen soll. Diese Befassungsbegehren sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltet, teilweise ergehen sie aufgrund einer Bürgerversammlung, teilweise können sie auch unabhängig von ihr erhoben werden. Die Bürgeranregungen, die aufgrund einer Bürgerversammlung ergehen, "sollen"⁹⁹ in Baden-Württemberg (§ 20 a IV) innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Rat behandelt werden, in Bayern "müssen" sie sogar vom Rat innerhalb der gleichen Frist behandelt werden (Art. 18 IV 1 Bay.GO).¹⁰⁰ Die Befassungsbegehren, die unabhängig von einer Bürgerversammlung an den Rat ergehen, heißen in Baden-Württemberg (§ 20 b Bad.Württ.GO)¹⁰¹ und in Niedersachsen (§ 22 a Nds.GO),¹⁰² ebenso wie nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (§ 6 c), Bürgerantrag. In Rheinland-Pfalz trägt die gleiche Institution den Namen Bürgerinitiative (§ 17 RhPf.GO)¹⁰³ und in Hessen heißt sie Bürgerbegehren (§ 8 b GO).¹⁰⁴ Auffallend ist bei einem Vergleich dieser Institute in Rheinland-Pfalz die Kompliziertheit des allgemeinen Verfahrens und die Möglichkeit eines abgekürzten bzw. beschleunigten Verfahrens. In Hessen stört die lange Frist von 6 Monaten zur Beratung und weiteren 6 Monaten zur Entscheidung für den Gemeinderat im Gegensatz zu sonst üblichen 3 Monaten insgesamt. Begrüßenswert ist hier dagegen, daß sich das Bürgerbegehren auch an den Ortsbeirat wenden kann. Allen diesen Befassungsbegehren ist gemeinsam, daß die Sachentscheidung letztlich beim Rat verbleibt, die Bürger die Aufmerksamkeit des Rates nur auf einen bestimmten Punkt lenken und hierin eine Sachentscheidung begehren, diese

⁹⁸ zu Einzelheiten, insbesondere Quoren siehe § 20 a II Bad.Württ.GO. Die Regelung gilt nach § 20 a II 6 auch für Ortsteile etc. entsprechend; vgl. auch Ardelt in Kühne-Meißner S. 102 und Burkhardt BW VP 1976, 74, 75.

⁹⁹ Deswegen spricht Ardelt a.a.O. S. 102 lediglich von der Vorstufe einer Bürgeranregung.

¹⁰⁰ vgl. Ziegler in Kühne-Meißner S. 131; Meißner in Kühne-Meißner S. 191.

¹⁰¹ zu den Einzelheiten Ardelt a.a.O. S. 102; Burkhardt BW VP 1976, 74, 75.

¹⁰² Meißner a.a.O. S. 175 (FN 43) und S. 192 (FN 78)u. Thieme-Kommission S. 64.

aber nicht selbst treffen.

c) Bürgerbefragung (-abstimmung)

Die Bürgerbefragung oder -abstimmung ist nur in Bayern,¹⁰³ allerdings nur in engem Rahmen, für bestimmte Materialien, nämlich für Änderungen im Gebiet oder Bestand von Gemeinden gesetzlich geregelt. (Art. 5 a I 2, 2. Halbsatz; Art. 11 IV; Art. 11 I 6 GO) Diese Befragung bedarf keines Antragverfahrens, sondern wird von Amts wegen durchgeführt. Es handelt sich ebenso wie beim Bürgerentscheid um eine geheime Abstimmung der Bürger über einen konkreten Sachverhalt. Im Unterschied zu diesem hat ihr Ergebnis jedoch keine Entscheidungskraft, sondern lediglich beratende Wirkung als Entscheidungshilfe für das zuständige Organ, das es im Rahmen seiner Ermessenerwägungen berücksichtigt.

Neben dieser spezialgesetzlichen Einführung von Bürgerbefragungen wird eine generelle Erweiterung dieses Rechtsinstituts diskutiert.¹⁰⁶ Gegen eine solche Erweiterung erscheint jedoch eine gewisse Skepsis angebracht. Nicht nur die verbindliche Abstimmung, sondern auch die Befragung in Gestalt einer nicht bindenden Entscheidungshilfe zeigt Wirkungen, indem sie den Entscheidungsspielraum des Vertretungsorgans faktisch dadurch einengt, daß dieses nur schwerlich eine von dem Ergebnis der Befragung abweichende Entscheidung treffen wird.¹⁰⁷ Eine Meinungsforschung durch persönliche Einzelkontaktaufnahme der Ratsmitglieder erscheint da weitaus unverbindlicher.

d) "Einspruchsrecht"

Eine weitere Variante, die allerdings nur an einer etwas versteckten Stelle Eingang in eine Gemeindeordnung gefunden hat, ist ein "Ein-

¹⁰³ ausführlich Kropshofer in Kühne-Meißner S. 141 ff.

¹⁰⁴ Depenheuer in Kühne-Meißner S. 135-

¹⁰⁵ vgl. Ziegler a.a.O. S. 135.

¹⁰⁶ vgl. Knemeyer, Festschrift Kichenhoff S. 557, 567; Ziegler in Kühne-Meißner S. 136 ff; Ruse/Welles in von Alemann S. 103 f; Müller E., Bürgerinformation S. 151 f; Fehlau/Neddens S. 114; Müller M. ZParl 1974, 143, 145.

¹⁰⁷ Scheuner in: Festschrift Huber S. 222, 236; Ziegler in Kühne-Meißner S. 138.

spruchsrecht" der Bürgerschaft gegen einen Beschluß des Gemeinderates oder eines beschließenden Ausschusses. Die baden-württembergische Gemeindeordnung kennt dieses Recht sowohl in der Form eines Bürgerantrags (§ 20 b II 1, 2. Halbs.) als auch eines Bürgerbegehrens (§ 21 III 3, 2. Halbs.). Dieses Recht eröffnet interessante Perspektiven, läßt es doch die Bürgerschaft praktisch als zweite Kammer erscheinen, die den Rat dazu zwingen kann, seine Entscheidung im Rahmen einer erneuten Behandlung noch einmal zu überprüfen (Bürgerantrag). Diese "Zurückverweisung" wird in der zweiten Ausgestaltung beim Bürgerbegehren in § 21, sogar noch übertroffen, wenn dort nämlich in letzter Konsequenz eine Revision der Ratsentscheidung durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid möglich ist. Während im ersten Fall die Letztentscheidung noch beim Rat verbleibt, wird im zweiten Fall die Ratsentscheidung von dem Willen der Bürgerschaft usurpiert.

e) Bürgerbegehren nach § 21 III Bad.Württ.GO

Trotz Namensgleichheit mit dem hessischen Institut (§ 8 b Hess.GO)¹⁰⁸ verfolgt das baden-württembergische Bürgerbegehren (§ 21 III Bad.Württ.GO) ein ganz anderes Ziel. Während das erste darauf gerichtet ist, daß das zuständige Organ berät und entscheidet, versteht man in Baden-Württemberg unter einem Bürgerbegehren den Antrag zur Durchführung eines Bürgerentscheids.¹⁰⁹ Über die Zulässigkeit dieses Bürgerbegehrens entscheidet dann der Gemeinderat. (§ 21 IV 1 Bad.Württ.GO)

f) Der Bürgerentscheid¹¹⁰

Nach § 21 Bad.Württ.GO werden wichtige Gemeindeangelegenheiten der Entscheidung durch die Bürger in einem sog. Bürgerentscheid unter-

¹⁰⁸ vgl. S. 203 FN 104.

¹⁰⁹ Seeger a.a.O. S. 109 ff.

¹¹⁰ Seeger a.a.O. S. 106 ff; Meißner a.a.O. S. 161 ff; Burkhardt BW VP 1976, 74, 75 f; Wehling ZParl 1976, 461, 467; Rehn StGR 1977, 261, 263; Pagenkopf S. 210; Seeger/Wunsch/Burkhardt S. 100, Rauch, Diss. S. 101 ff. Zur Entstehungsgeschichte und Erfahrungen vor der Novellierung 1975 vgl. Ardelt in Kühne-Meißner S. 93 ff und ders. Diss. 1960; für Niedersachsen vgl. Thieme-Kommission S. 64 ff.

stellt. Dieser kann auf zweierlei Weise zustande kommen. Einmal kann der Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß ein Bürgerentscheid durchgeführt wird (§ 21 I). Zum anderen kann der Bürgerentscheid nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren, also auf Initiative der Bürger, durchgeführt werden (§ 21 III). Sowohl das Bürgerbegehren in dieser Form als auch der Bürgerentscheid sind bisher in Baden-Württemberg einmalig. Hier besteht zusätzlich die Möglichkeit, daß gegen die Zurückverweisung eines Antrags auf eine Bürgerversammlung eines Bürgerantrags oder eines Bürgerbegehrens von jedem Unterzeichner Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erhoben werden kann.¹¹¹ Die Rechte der Bürgerschaft sind danach hier am weitestgehenden ausgestaltet. Der Bürgerentscheid¹¹² als Übertragung der Entscheidungskompetenz bei Einzelentscheidungen stellt praktisch den letzten Schritt vor der generellen Einführung einer unmittelbaren Demokratie dar, wie sie etwa nach Art. 28 I 3 in der Gemeindeversammlung¹¹³ verankert ist.

3. Die Bürgerversammlung¹¹⁴

Die Bürgerversammlung ist in einigen Gemeindeordnungen mit unterschiedlicher Ausprägung institutionalisiert (z. B. § 16 RhPf.GO, § 20 a Bad Württ.GO, § 8 a Hess.GO, Art. 18 Bay.GO). Sie wird darüber hinaus auch in anderen Ländern ohne gesetzliche Regelung praktiziert¹¹⁵ und hat im Rahmen der Neuregelungen des BBauG (§ 2 a II) und des StBfG (§§ 1 IV 4; 3 IV; 4 I 2) im Rahmen der dort vorgeschriebenen Anhörungen zunehmend Bedeutung erlangt. Gerade nach der Reform kann und muß die Bürgerversammlung wesentlich kompensierende Funktionen erfüllen. Durch diese Reform sind durch die Eingliederung kleiner Gemeinden viele Vertre-

¹¹¹ § 35 II KomWG; dazu Burkhardt BW VP 1976, 74, 76.

¹¹² zu seinen Vorteilen und politischen Nachteilen insbes. Meißner a.a.O. S. 165 ff und S. 179 ff.

¹¹³ Lang in Wehling S. 154, 155; Konrad-Adenauer-Stiftung Bd. 1 S. 197; Pagenkopf S. 206; Thieme JZ 1972, 478, 480; Rauch, Diss. S. 109.

¹¹⁴ Müller E., Bürgerinformation S. 146 ff; Ziegler in Kühne-Meißner S. 122 ff und ders. in Bürgerbeteiligung S. 146 f; Burkhardt BW VP 1976, 74, 75; Gönnenwein S. 304; Rauch, Diss. S. 91 ff.

¹¹⁵ vgl. Rehn StGR 1977, 261, 262.

tungskörperschaften als institutionalisierte Form der Meinungsäußerung und Meinungsbildung weggefallen.¹¹⁶ Die Institution der Bürgerversammlung kann hierfür zwar keinen gleichwertigen, aber doch einen wirkungsvollen Ersatz bieten.

Sie hat zwar im Gegensatz zu den Räten oder auch zur Gemeindeversammlung keine Entscheidungskompetenz. Betrachtet man jedoch die Kompetenzen, die den kleinen Gemeinden in Anbetracht der Einengung ihres Handlungsspielraums von verschiedenen Seiten in den letzten Jahren noch zustanden, so erscheint dies nicht mehr als allzu schmerzlicher Verlust. Dafür bietet die Bürgerversammlung auf der anderen Seite viele Vorteile. Sie stellt, wenn man einmal von dem Fehlen der Entscheidungsbefugnis absieht, eine direktere Form der Demokratie dar als der Rat, da sie einer größeren Anzahl von Personen zur aktiven Betätigung offen steht. Sie bietet vor allem ein erweitertes Rederecht als im Rat. Ihr Ablauf ist unkomplizierter, nicht so formell, direkter und informativer. Die Verwaltung muß eine Einführung in die Tagesordnung geben, die zwangsläufig einfacher und allgemeinverständlicher als im Rat sein muß, da das nötige Vorverständnis des Rates fehlt und man nicht einfach auf Vorlagen Bezug nehmen kann. Durch diesen Zwang zu verständlicherer Darstellung können auch Bürger ohne größere politische Vorbildung Zugang finden. Der Bürgerversammlung kann dadurch eine wesentliche Informationsfunktion zukommen, da sie einmal der Informationsweitergabe, zum anderen der Informationssammlung dient, also den gegenseitigen Informationsfluß ermöglicht.¹¹⁷

Dieses Wunschkonzept kann natürlich nur dann realisiert werden, wenn die Bürgerversammlung von den Verantwortlichen entsprechend gestaltet wird. Dabei verleiht vor allem die offizielle Leitung durch die Verwaltung, die noch durch eine Anwesenheitspflicht für den Rat oder zumindest Vertreter einzelner Fraktionen verstärkt werden könnte, der Versammlung ein Gewicht, das den Besuchern den Eindruck eines institutionalisierten Mitwirkungsrechts vermittelt. Wesentlich ist auch die Wahl der Einladung und die Gestaltung der Tagesordnung. So kann z.B. ein zukünftiges Thema einen erheblichen Mobilisierungseffekt ausüben. Dieser hängt in der Regel von eigener

¹¹⁶ vgl. auch Jauch S. 91 ff.

¹¹⁷ Thieme Kommission S. 89.

Betroffenheit ab.¹¹⁸ Danach muß schon bei der Einladung dem Bürger verdeutlicht werden, warum und wodurch gerade er durch diese Maßnahme betroffen ist.

Die Gestaltung der Bürgerversammlung sollte nie zu einer Selbstdarstellung der Verwaltung ausarten, vielmehr sollte man versuchen, dem Bürger den Eindruck zu vermitteln, daß seine Ideen erwartet und für wichtig genommen werden. Dies erfordert eine sehr sensible Versammlungsleitung, die sich auch nicht scheut, Querulanten und Berufsredner zugunsten sachlicher Meinungsäußerungen zurückzuweisen. Können manche Probleme nur oberflächlich angesprochen werden,¹¹⁹ bei denen ein tieferes Eindringen erforderlich wäre, sollte man versuchen, außerhalb der Bürgerversammlung ein klärendes Gespräch mit den direkt Betroffenen zu suchen. Man muß weiterhin darauf achten, daß die angesprochenen Probleme für die Bürger auch von Interesse sind. Daher sind im Hinblick auf den Einzugsbereich in größeren Städten stadtteilbezogene Bürgerversammlungen zu empfehlen. Bürgerversammlungen sollten in einem Mindestzeitraum von einem Jahr abgehalten werden, darüber hinaus immer dann, wenn aktuelle Probleme anstehen.

Letztlich ist die Verbindlichkeit der Beschlüsse noch zu untersuchen. Hier ist die fehlende Entscheidungskompetenz das Korrektiv zu der fehlenden Legitimation, die aufgrund der jeweils nur zufälligen Zusammensetzung der Sammlungsteilnehmer nicht gegeben ist. Gleichwohl mindert jegliche Folgenlosigkeit die Attraktivität dieser Institution. Hier haben Baden-Württemberg und Bayern, wo die Vorschläge bzw. Empfehlungen vom Rat behandelt werden sollen oder sogar müssen, bereits Wege aufgezeigt.¹²⁰ Die Kritiker dieser Lösungen verweisen auf die Arbeitsbelastungen der Räte¹²¹ sowie darauf, daß auf diese Weise der Rat gezwungen werden könnte, Einzelinteressen zu behandeln, die für das Gemeinwohl von untergeordneter Bedeutung sind.

¹¹⁸ So werden Gebührenerhöhungen, Erschließungsbeitragssatzungen, Sanierung u. ä. immer viele Bürger anziehen.

¹¹⁹ diese Bedenken bei Thieme-Kommission S. 89.

¹²⁰ vgl. S. 203.

¹²¹ Nach dem Bericht der Thieme Kommission S. 90 mußte der Rat von München in einem Jahr 748 Empfehlungen von Bürgerversammlungen behandeln.

Für dieses Problem bieten sich jedoch Abhilfemöglichkeiten an. Einmal dürfte die Einrichtung der Bürgerversammlung nicht bei jeder Kleinigkeit strapaziert werden. Daneben müßten bei stadtteilbezogenen Versammlungen die Empfehlungen zunächst an die Vertretungskörperschaft der Untereinheit geleitet werden, wodurch ortsbezogene Angelegenheiten bereits eine Erledigung finden können. Wenn weiterhin die Verwaltung bereits die Geschäfte der laufenden Verwaltung, für die der Bürgermeister bzw. der Gemeindedirektor sowieso zuständig ist (z. B. §§ 47 I Nr. 3 RhPfLGO; § 28 III GO NRW), aussondert und bearbeitet; wenn der zuständige Ratsausschuß bereits in einer Art Vorprüfung spezifische Einzel- und Sonderprobleme aussondert und beschließt, so müßte sichergestellt sein, daß an den Rat nur wirklich für die ganze Gemeinde wichtige und entscheidende Probleme gelangen, die auch hier der funktionellen Bedeutung dieses demokratischen legitimierten Hauptorgans entsprechend behandelt werden müssen. Gleichzeitig würden auch die anderen Probleme nicht vernachlässigt und einer Entscheidung der zuständigen Organe zugeführt, so daß sich auch der Aufwand und die Arbeit der Bürgerversammlung gelohnt hätte. Aus der Summe der Einzelprobleme, die den anderen Organen zugeleitet worden waren, könnten diese zudem die grundlegenden Probleme herausziehen und an den Rat berichten. Die Antwort könnte dann im Amtsblatt oder in der Presse veröffentlicht werden, soweit sie grundsätzliche Probleme betrifft. Diese Stellungnahme in den Medien würde auch weitere Kreise mit Informationen versorgen, die nicht selbst an der Bürgerversammlung teilgenommen haben. Nicht verschwiegen werden soll bei dieser optimistischen Beurteilung, daß hiermit sicherlich ein hoher Einsatz der verantwortlichen Stellen gefordert wird. Aber nur so kann die Institution der Bürgerversammlung einen wirkungsvollen Ersatz für den Wegfall der Räte und zugleich eine Plattform für neue Mitwirkungsmöglichkeiten darstellen.

4. Der Bürgerentscheid - Verfassungsrechtliche Bedenken und konkrete Ausgestaltung

Der Bürgerentscheid ist diejenige Form aller neu in die Gemeindeordnung eingeführten Institutionen, der am meisten verfassungsrechtliche Bedenken entgegengebracht werden.¹²² Trotz Art. 28 I 3 GG, der nach

¹²² vgl. z. B. Rehn StGR 1977, 261, 263; von Mutius JuS. 1978, 396, 400;

Wortlaut und Stellung eine Ausnahme darstellt,¹²³ hat das Grundgesetz auch für die Gemeinde als grundsätzliche Herrschaftsform das repräsentative System nominiert. Danach verbleibt die Letztentscheidung der gemeindlichen Aufgaben bei den gewählten Repräsentanten. Diese grundsätzliche Übertragung der Entscheidungskompetenz wird durch den Bürgerentscheid durchbrochen, wenn hier für den Einzelfall die Entscheidungskompetenz quasi von den Bürgern "zurückgeholt" oder vom Rat an sie zurückgegeben wird. Hinzu kommt, daß der Bürgerentscheid einen rechtlich besonders qualifizierten Ratsbeschluß darstellt;¹²⁴ er ist höher qualifiziert als eine übliche Ratsentscheidung, da ihm anders als einem einfachen Gemeinderatsbeschluß eine Sperrwirkung und Bindungskraft anhaftet, die die Änderungskompetenz des Gemeinderates erheblich einschränkt. Dadurch können auf Jahre hinaus Entscheidungen des Gemeinderates präjudiziert oder beeinflusst und damit der Gemeinderat praktisch entmachtet werden. Der Bürgerentscheid kann nämlich innerhalb von drei Jahren¹²⁵ nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden (§ 21 VII BadWürtt.GO)! Gemeinderatsbeschlüsse, die einem Bürgerentscheid widersprechen, sind rechtswidrig und unwirksam. Innerhalb der drei Jahre kann der Gemeinderat den Bürgerentscheid auch dann nicht aufheben oder ändern, wenn er veränderte Umstände rechtlicher oder tatsächlicher Art geltend macht. Nur auf dem Weg über einen erneuten Bürgerentscheid ist eine Änderung möglich.

Die daraus sich ergebenden Bedenken haben sich jedoch bisher in der Praxis nicht bestätigt. Weder wurde durch Bürgerentscheide eine planvolle Gemeindepolitik des Rates gefährdet, noch traf die Befürchtung ein, daß es nicht möglich sei, fähige Bürger für den Rat zu gewinnen, wenn nicht die gesamte Verantwortung beim Rat liege; auch haben die Gemeinderäte nicht die Flucht aus der Verantwortung mittels Bürgerentscheid angetreten.¹²⁶

noch 122

Blümel, WVDStZ. 36 (1978) 171, 229 mwN in FN 285 und Seeger in Kühne-Meißner S. 116 mwN.

123 s. dazu schon oben S. 10

124 Seeger a.a.O. S. 112; Pagenkopf S. 210 (teilweise überholt)

125 nach der alten Regelung von 1975 sogar fünf Jahre.

126 Seeger a.a.O. S. 116 f.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob es nicht schon ausreicht, daß diese "Flucht" grundsätzlich den gewählten Repräsentanten möglich ist. Daher bleiben die Bedenken gegen dieses Rechtsinstitut grundsätzlich bestehen, da es wie ein absoluter Fremdkörper im repräsentativen System wirkt.¹²⁷ Bei einer verfassungsrechtlichen Wertung des Bürgerentscheids muß jedoch beachtet werden, daß der Bürgerentscheid das Ergebnis einer besonderen historischen Entwicklung in Baden-Württemberg darstellt, die teilweise noch weitergehende Einflußmöglichkeiten für die Bürger, wie etwa die Wahl der Verfassungsform der Gemeinde, oder die Bestellung eines Bürgerausschusses als Zustimmungsorgan neben Gemeinderat und Bürgermeister (sog. Bürgerausschußverfassung) kannte.¹²⁸ Der Bürgerentscheid ist daher nur auf dem Boden dieser historischen Entwicklung zu verstehen. Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte für seine Rechtfertigung lassen sich dagegen lediglich aus Art. 28 I 3 GG herleiten. Allerdings enthält die konkrete Ausgestaltung der Institution Bürgerentscheid vielfältige Restriktionen, die eine Umkehrung oder Außerkraftsetzung des repräsentativen Systems praktisch ausschließen, so daß der Bürgerentscheid im Ergebnis, wenn auch mit Bedenken, noch als verfassungsmäßig angesehen werden kann.

Nach Art. 28 I 3 GG kann in Gemeinden an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten. Danach ist eine unmittelbar demokratische Ausgestaltung der Gemeindeverfassung, wenn sie auch in der Vergangenheit durch die Gemeindeordnungen der Länder nur für kleinere Gemeinden vorgesehen war, grundsätzlich möglich. Wenn aber die unmittelbar demokratische Form generell für alle Entscheidungen der Gemeinde gelten kann, so muß dies auch möglich sein für Einzelentscheidungen, die nur als Ergänzung der grundsätzlich repräsentativen Struktur gedacht sind, diese aber für den Regelfall nicht außer Kraft setzen wollen.

Im übrigen muß die Normierung unmittelbar demokratischer Formen für die Gemeinde in Art. 28 I 3 GG nicht zwingend auf das Modell der Ge-

¹²⁷ Meißner in Kühne-Meißner S. 168 ff; Kühne in Kühne-Meißner S. 36 ff.

¹²⁸ vgl. Ardelit in Kühne-Meißner S. 96, FN 22 und ders. Diss. S. 237; Seeger a.a.O. S. 115; Burkhardt BVerf 1976, 74.

meindeversammlung beschränkt sein. Die Verfassung ist dynamisch, nicht statisch. Bei Schaffung des Grundgesetzes waren unmöglich alle weiteren Entwicklungen schon voraussehbar. Daher bietet die Verfassung nur ein Zielsystem, in dem ein Spielraum besteht, innerhalb dessen weitere Entwicklungen möglich sind. Aus dem Grundsatz der Dynamik der Verfassung¹²⁹ ergibt sich, daß heute auch noch andere Formen verfassungsrechtlich zulässig sind als sie sich noch die Väter des Grundgesetzes vorgestellt hatten, solange sie nicht der Verfassung im übrigen, insbesondere tragenden Verfassungsprinzipien, widersprechen. Nun läßt sich zwar nicht leugnen, daß das repräsentative Prinzip an verschiedenen Stellen des Grundgesetzes (insbesondere Art. 38, 28 I 1, 2 GG) eine fast schon überdeutliche Betonung erfährt. Dennoch kann aber auch nicht übersehen werden, daß das Grundgesetz selbst in Art. 28 I 3 GG eine unmittelbar demokratische Form ausdrücklich vorsieht. Daher können jedenfalls für die Gemeinde solche Formen nicht schon grundsätzlich verfassungswidrig sein.¹³⁰

Entscheidende Bedeutung in der Frage der Verfassungsmäßigkeit hat jedoch die Art und Weise der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des jeweiligen Rechtsinstituts. Danach führt eine verfassungsrechtliche Überprüfung des Bürgerentscheids nach § 21 BaWü.GG zu dem Ergebnis, daß der Bürgerentscheid auch noch im Rahmen des repräsentativen Systems als verfassungsgemäß angesehen werden kann. Die gesetzliche Regelung enthält nämlich nicht zu unterschätzende Quoren für das Zustandekommen eines Bürgerentscheids. Sie grenzt in einem Positiv- und Negativkatalog die Angelegenheiten ab, die durch Bürgerentscheid entschieden werden können. Sie verbietet ein Wiedererwägungsbegehren innerhalb gewisser Fristen und stellt hohe Anforderungen an die Organisation der Teilnehmer und das Verfahren bei Antragstellung.

In der richtigen Festsetzung der Quoren¹³¹ liegt die entscheidende Problematik sowohl bei dem Bürgerbegehren als Antrag auf

¹²⁹ vgl. Hesse § 1 III

¹³⁰ Schmid, Diss. S. 161 ff verneint dagegen besondere Gesichtspunkte im Bereich der Kommunalverfassung, die im Hinblick auf eine Kombination von repräsentativen und plebiszitären Elementen in der Gemeinde eine andere Beurteilung als im Bereich der übrigen Staatsverfassung rechtfertigen könnten.

¹³¹ Rehn StGR 1977, 261, 263; Depenheuer in Kühne-Meißner S. 151, 155.

Durchführung eines Bürgerentscheids als auch bei allen sonstigen oben geschilderten neuen Mitwirkungsformen. Die Quoren sollen auf der einen Seite verhindern, daß die Gemeinderäte mit Bürgerbegehren überzogen werden, worunter ihre Funktionstüchtigkeit leiden könnte. Daneben sollen sie ausschließen, daß radikalen Gruppen unter dem Etikett Bürgerbegehren die Möglichkeit gegeben wird, ihre politischen Ziele mit staatlicher Hilfestellung und großem Publizitätseffekt zu vertreten. Andererseits darf das Quorum aber nicht zu hoch sein, um nicht das Ziel, Initiativen sich entfalten zu lassen, zu unterlaufen. In diesem Fall würden sich die neuen Institute als wenig effektiv erweisen und ihre Attraktion verlieren. Betrachtet man die Höhe der Quoren sowohl beim Bürgerentscheid als auch bei den anderen Institutionen in den anderen Ländern, so kann man eher der Ansicht zuneigen, daß der erste Gesichtspunkt bei ihrer Abfassung etwas überbetont worden ist.

Die Mitwirkungsrechte der Bürgerschaft durch Bürgerentscheid werden daneben durch die Beschränkung auf sog. wichtige Gemeindeangelegenheiten¹³² reduziert, die in einem Positivkatalog in § 21 I BaWü.GO aufgeführt sind. Zusätzlich wird in Absatz 2 in einem Negativkatalog gesagt, über welche Angelegenheiten ein Bürgerentscheid nicht stattfindet. Daneben wirkt das sog. Wiedererwägungsbegehren,¹³³ das ein Bürgerbegehren für solche Angelegenheiten ausschließt, über die innerhalb der letzten drei Jahre ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist, dem Quantitätsproblem entgegen. Die schriftliche Einreichung des Begehrens, die Einhaltung von Fristen, der Zwang zur Begründung, sowie das Erfordernis eines Vorschlags zur Deckung der Kosten stellen darüber hinaus sehr große formale, sowie Anforderungen an die Organisation der Teilnehmer, die einen allzu leichtfertigen oder einfachen Umgang mit dieser Institution Bürgerentscheid wirksam verhindern. Schließlich kann ohne Einschaltung des Gemeinderates ein Bürgerentscheid nicht zustandekommen. Er entscheidet entweder über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens als Antrag auf die Durchführung eines Bürgerentscheids (§ 21 IV BaWü.GO) oder er unterstellt mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder die Entscheidung einer wichtigen Gemeinde-

¹³² vgl. Seeger a.a.O. S. 119.

¹³³ Meißner a.a.O. S. 178.

angelegenheit dem Votum der Bürger in einem Bürgerentscheid. Diese mehrfachen Restriktionen in der konkreten Ausgestaltung dieses Rechtsinstituts leisten daher einen entscheidenden Beitrag dazu, daß der Bürgerentscheid nach § 21 BaWü. GO auch noch im Rahmen des repräsentativ-demokratischen Systems als verfassungsgemäß angesehen werden kann.

5. Alternativ-Modell zum Bürgerentscheid

Das im folgenden vorzustellende Modell stellt eine Alternative zum Bürgerentscheid dar, die eine ähnlich weitgehende Bürgerbeteiligung wie dieser zuläßt, aber dadurch, daß, im Gegensatz zum Bürgerentscheid, die Letztentscheidungskompetenz beim Rat verbleibt, die gegen den Bürgerentscheid erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken erst gar nicht aufkommen läßt. Dieses Modell basiert auf dem oben geschilderten "Einspruchsrecht" und kann als "Widerspruchslösung" oder "Veto-Modell" bezeichnet werden. Es geht von folgenden Voraussetzungen aus: Der Bürgerschaft steht grundsätzlich ein Veto-Recht gegen Entscheidungen des Rates zu. Jede Entscheidung des Rates kommt durch eine fingierte Zustimmung der Bürgerschaft zustande, wobei die Fiktion aus dem Wahlauftrag herzuleiten ist. Die Nichtausübung des Veto-Rechts gewährt eine vorläufige aktuelle Zustimmung durch Schweigen, die sich nach Ablauf einer gewissen Frist in endgültige Zustimmung verwandelt. Die Ratentscheidung wäre danach zunächst schwebend wirksam, bei Fristablauf endgültig wirksam. Nur bei erfolgreichem Einspruch wäre sie außer Kraft gesetzt.

Die ersten Bedenken, die gegen dieses Modell laut werden, sind natürlich die, daß nicht nur bei eiligen Entscheidungen die zeitliche Unsicherheit und Verzögerung der Funktionsfähigkeit des Rates schaden könnte. Diese Verzögerung ist letztlich Nachteil jeder Bürgermitwirkung. Ein solcher Nachteil könnte aber beim Veto-Modell durch kurze klare Fristen, ein entsprechendes Quorum für einen erfolgreichen Einspruch, sowie unter Umständen, wie beim Bürgerentscheid, durch eine Beschränkung dieser Widerspruchsmöglichkeit auf bestimmte Entscheidungsgegenstände weitgehend abgebaut werden.

Die Konstruktion ist so neu nicht, als daß sie in Widerspruch zu dem geltenden Rechts- und Verfassungssystem gesehen werden müßte. Einmal

enthält der genannte § 20 b II 1, 2. Halbs. BaWü.GO ("Einspruchsrecht") bereits eine ähnliche Regelung. Auch ansonsten sind dem deutschen Verfassungs- und Verwaltungsrecht solche Ideen nicht fremd. Jeder Verwaltungsakt ist zwar zunächst gültig und entfaltet Wirkungen, aber erst nach Ablauf einer Widerspruchsfrist (§§ 68,70 VwGO) ist er bestandskräftig.¹³⁴ Ein Gesetz ist bereits nach seiner Verkündung wirksam, kann jedoch nach § 93 II VwGG unter weiteren Voraussetzungen noch bis zu einem Jahr danach mit der Verfassungsbeschwerde vom Bürger angegriffen werden. Schließlich bedürfen auch Gerichtsentscheidungen erst der Rechtskraft, wozu in der Regel ein Fristablauf erforderlich ist, bevor sie endgültig verbindlich werden. Eine gewisse zeitliche Unsicherheit ist daher in allen diesen Fällen vorhanden. Für eilige und unaufschiebbare Entscheidungen wäre zudem an eine vorläufige Vollstreckbarkeit zu denken, die etwa durch eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Ratsmitglieder oder durch eine andere qualifizierte Mehrheit zustandekommen und durch eine Schadensersatzmöglichkeit bei Aufhebung der Ratsentscheidung durch ein Veto der Bürgerschaft abgesichert werden könnte.

Die Konstruktion dieses Veto-Modells entspricht praktisch einem Mißtrauensvotum in einzelnen Sachangelegenheiten. Dieses muß zwangsläufig destruktiv oder zumindest gemäßigt destruktiv sein. Damit hat das Veto-Modell zwar auch den Nachteil, daß es immer erst nach einer erfolgten Entscheidung einsetzt und diese bloß ablehnt. Jedoch ist die Bevölkerung in dieser Masse, die ein entsprechendes Quorum erfordern würde, weder von der Organisation noch von den Fachkenntnissen her in der Lage, eine eigene Alternativentscheidung anzubieten. Dies zeigt sich schon daran, daß auch die Ausarbeitung eines erstmaligen Sachbegehrens vor einer Entscheidung des Rats in der Regel Schwierigkeiten bereitet, sonst wären die Erfolgsquoten der Bürgeranträge etc. in den einzelnen Bundesländern um einiges höher.¹³⁵ Jedenfalls war bei Bürgerentscheiden, die in Baden-Württemberg aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses zustandekamen, die Erfolgsquote wesentlich höher als bei solchen, die von der Bürgerschaft in einem

¹³⁴ für kommunale Satzungen vgl. § 47 VwGO und die schwebende Unwirksamkeit bei Verstößen gegen Befangenheitsvorschriften (s. z. B. § 22 V RhPf.GO).

¹³⁵ vgl. dazu noch unten S. 219 ff.

Bürgerbegehren initiiert wurden.¹³⁶

Der Bürgerentscheid, der aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses erfolgt, läßt aber auch nur eine Entscheidung zwischen bereits vorformulierten Alternativen zu und räumt damit letztlich der Bürgerschaft auch nicht viel weitergehende Einflußmöglichkeiten ein als das Veto-Modell. Eine erste Volksentscheidung von einer eventuellen Entscheidung des Rats würde im übrigen auch eine rein unmittelbar demokratische Form darstellen und eine Entscheidung des Rates damit überflüssig machen, es sei denn, sie würde nur in Form einer unverbindlichen Abstimmung erfolgen. Im Gegensatz dazu handelt es sich beim Veto-Modell jedoch um eine **E n t s c h e i d u n g** der Bürgerschaft, die für den Rat verbindliche Folgen hat.¹³⁷

Die mangelnden Fachkenntnisse der Bevölkerung zwingen Rat und Verwaltung zu einer umfassenden Grundlagenbeschaffung für ein eventuelles Veto, bzw. noch besser für eine (fingierte) Aufrechterhaltung der Zustimmung. Dies kann nur durch gute und vollständige Information einschließlich möglicher Alternativen und ausführlicher Begründung etc. geschehen. Solche Informationen wären zweckmäßigerweise schon vor der Ratsentscheidung angebracht, um ein Veto weitgehend auszuschließen. Schon allein deshalb, weil man keine Ablehnung der Entscheidung, vielleicht sogar wegen fehlender Sachkenntnis oder ungenügender Kenntnis des Sachverhalts riskieren will, würde dieses Modell den Informationsfluß von der Verwaltung zur Bevölkerung zwangsläufig enorm verstärken. Dieser Informationszwang wird ein Ratsmitglied, das seine Stellung im Hinblick auf das Wohl der Bürger und der Gemeinschaft sieht, nicht abschrecken können. Der Mehraufwand ist in diesem Sinne erforderlich. Der Bürger hat einen Anspruch hierauf. Nur wer etwas zu verbergen hat, wird sich scheuen, die Gründe für seine Entscheidung offenzulegen.

Dieser gesteigerte Informationsfluß würde die Transparenz des Verwaltungsgeschehens und die Bürgernähe der Verwaltung fördern, auf der anderen Seite wäre er mit vielen Vorteilen einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung¹³⁸ verbunden, insbesondere würde er durch die notwendige Beschäftigung mit Sachproblemen das Verantwortungsbewußtsein der Bürger stärken. Das Veto-Modell hat zwar nicht alle Vorteile einer

¹³⁶ Seeger a.a.O. S. 114.

¹³⁷ ausführlich zu den Folgen eines Vetos sogleich S. 217 f.

¹³⁸ dazu noch unten S. 230 ff.

Bürgerbeteiligung vor der Ratsentscheidung; zur Aufrechterhaltung der Entscheidung und der (fingierten) Zustimmung der Bürgerschaft wäre aber ein beiderseitiges Engagement von Verwaltung und interessierten Bürgern in ähnlicher Form wie vor der Entscheidung erforderlich. Zudem könnte durch eine weitgehende Bürgerbeteiligung in Form von Anhörungen etc. vor der Entscheidung diese gewissermaßen so "revisionssicher" gemacht werden, daß ein Veto praktisch ausgeschlossen ist, so daß die Entscheidung des Rates zwar theoretisch nur vorläufig, aber praktisch doch endgültig ist. Allein dieses Risiko durch ein mögliches Veto kann daher schon die Transparenz der Entscheidung und der Entscheidungsgründe durch sorgfältigere Vorbereitung der Entscheidung fördern.

Das Veto-Modell könnte zudem einen Ersatz darstellen für die in der Praxis durch die Neugliederung obsolet gewordene Gemeindeversammlung. Es bietet ihr gegenüber einen erheblichen Vorteil. Während die Gemeindeversammlung die persönliche und gleichzeitige Anwesenheit aller Bürger erforderte, und daher nur in kleinen Gemeinden durchführbar war, ist beim Veto-Modell nur eine schriftliche Stimmabgabe erforderlich, was es gerade auch für größere Städte geeignet macht. Gerade in den Großstädten liegt nämlich, wie die Untersuchung gezeigt hat, das bedenklichste demokratische Defizit und der größte Nachholbedarf. Dort zeigten zudem auch die bisher eingeführten unmittelbar demokratischen Formen den geringsten Erfolg.¹³⁹ Bei dem vorgeschlagenen Modell ergibt sich aber weder ein Raum- noch ein Zeitproblem. Es ist das gleiche Organisationsproblem wie bei jeder Wahl. Innerhalb der Frist müßte die Stimmabgabe in ständigen Wahllokalen (Verwaltungsgebäuden) erfolgen, was auch das Problem der Identitätskontrolle bei anderen Verfahren erledigen würde.

Schließlich bleiben noch die Folgen eines Vetos gegen eine Entscheidung des Rates zu klären. Hier muß ein vernünftiger Ausgleich zwischen einerseits einer effektiven Mitwirkung und andererseits einer nicht zu weitgehenden Entmachtung des Rates gefunden werden. Denkbar wäre, wie

¹³⁹ vgl. Seeger a.a.O. S. 116, FN 67 ~~und~~ S. 119, FN 72; Meißner a.a.O. S. 190; Kropshofer a.a.O. S. 148 (noch in keiner kreisfreien Stadt von Rheinland-Pfalz wurde danach eine Bürgerinitiative - § 17 RhPf.GO - durchgeführt).

bei dem geschilderten "Einspruchsrecht", daß der Rat nach dem Veto der Bürgerschaft einfach neu verhandelt und seine Entscheidung überprüft. Auch wenn er dann nochmals so entscheidet, kann diese Überprüfung schon einen Sinn gehabt haben. Viel weitergehend wäre es natürlich, wenn der Rat seine Entscheidung auf jeden Fall aufheben, abwandeln, neu formulieren oder auch nur anders begründen müßte. Bei zwingender Aufhebung würde sich die Frage stellen, nach welchem Zeitablauf der Rat in der Sache die gleiche Entscheidung wieder treffen oder auch nur über die gleiche Entscheidung wieder verhandeln könnte.

Ein "Vermittlungsausschuß" wäre dagegen sinnlos, weil unökonomisch. Er müßte nämlich zum einen Teil aus Ratsmitgliedern als Vertretern des Rats und der Bürgerschaft und zum anderen Teil ebenfalls aus Vertretern der Bürgerschaft gebildet werden. Statt eines derartig sinnlosen "Superausschusses" erscheint aber folgende Lösung empfehlenswert: Der Rat kann das Veto der Bürgerschaft mit qualifizierter Mehrheit zurückweisen bzw. überstimmen, wobei hier gewissen Stufen denkbar sind, etwa daß eine Ratsmehrheit von 50 % ausreicht, wenn beim Veto 30 % der Bevölkerung die getroffene Entscheidung ablehnen, dagegen eine Ratsmehrheit von 2/3 erforderlich ist, wenn die einfache Mehrheit der stimmberechtigten Bevölkerung gegen die getroffene Entscheidung ist. Auf diese Weise wäre sichergestellt, daß der Wille der Bevölkerung sichtbaren Eingang in die Ratsentscheidung erhält, andererseits aber immer noch die Letztentscheidung beim Rat verbleibt. Hierin liegt der entscheidende Vorteil zum Bürgerentscheid, bei dem der Rat, wenn auch nur im Einzelfall, endgültig und vollständig die Entscheidung aus der Hand gibt.

Weitere Vorteile, vor allem rechtspolitischer Art, kommen hinzu. Während Anfechtungsklagen und Verfassungsbeschwerden (subjektive) Einzelrechtsschutzmöglichkeiten darstellen, handelt es sich beim Veto-Modell um eine kollektive Interessengeltendmachung, die eher dem Wahlakt vergleichbar ist und bei der die subjektive Betroffenheit aus der Eigenschaft als Gemeindegänger erwächst. Dabei vermeidet dieses Modell Unsicherheiten, wie sie etwa bei einer Interessenvertretung für andere vorhanden sind, - beispielsweise in der Frage, für wen oder welche Gruppe ein Verband oder eine Bürgerinitiative spricht, - da erst beim Zustandekommen eines entsprechenden Quorums davon ausgegan-

gen werden kann, daß dieses Veto der überwiegenden Meinung der Bevölkerung entspricht. Das Veto-Modell könnte aus diesem Grunde auch die Diskussion um die Einführung einer Verbandsklage¹⁴⁰ überflüssig machen. Statt bei den Gerichten, die über diese Klage zu entscheiden hätten und dabei leicht in die Gefahr geraten könnten, politische Ziele verbindlich festzulegen, würde die Letztentscheidung beim Rat liegen, der nicht nur "unmittelbarer" als die Gerichte legitimiert ist, sondern auch allein dazu beauftragt ist, politische Grundentscheidungen innerhalb der Gemeinde zu treffen.

Das Veto-Modell soll andererseits nicht subjektive Rechtsschutzmöglichkeiten ausschließen oder auch nur verringern. Dies wäre allein schon wegen Art. 19 IV GG verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Das Vetorecht könnte jedoch eine Bündelfunktion für viele Rechtsstreitigkeiten gewinnen oder diese wegen Zweckerreichung entbehrlich machen und damit einen enormen Zeitgewinn für den Entscheidungsvollzug mit sich bringen. Außerdem könnte es in vielen Bereichen, in denen Einzelrechte gemäß § 42 II VwGO nicht verletzt sind, aber dennoch schwerwiegende Belange der Allgemeinheit, wie zum Beispiel im Umweltschutz, gefährdet sind, erhebliche Lücken im Rechtsschutzsystem ausfüllen. All dies rechtfertigt es, dieses Denkmodell bei der in einigen Ländern noch laufenden Diskussion um die Einführung unmittelbar demokratischer Formen in die Gemeindeordnung zu berücksichtigen, bzw. es auf seine Verwendbarkeit für die Praxis zu untersuchen.

6. Bewertung der Institutionen unmittelbar demokratischer Art¹⁴¹

Den neu in die Gemeindeordnungen eingeführten Institutionen blieb weitgehend der erhoffte Erfolg versagt.¹⁴² Sie konnten die hochgesteckten Ziele und Erwartungen nicht erfüllen.¹⁴³ Statt eines Miß-

¹⁴⁰ Faber, Die Verbandsklage 1972; Reh binder/Burgbacher/Knieper, Bürgerklage 1972; Rupp ZRP 1972, 32; von Mutius VerwArch. Bd. 64 (1973), 311; Weyreuther, Verwaltungskontrolle 1975; Reh binder ZRP 1976, 157; Redeker ZRP 1976, 163; Bender DÖV 1976, 584 und DVBl 1977, 169; Hammer GewArch 1978, 14.

¹⁴¹ vgl. auch Rauch, Diss. S. 91

¹⁴² skeptisch auch Blümel VVDStrL 36 (1978), 171, 230 und Grawert VVDStrL 36 (1978), 277, 319.

¹⁴³ Dennoch ist Seeger a.a.O. S. 119 der Ansicht, daß diese Institutionen als weiterhin geeignet zur Gestaltung der Kommunalpolitik angesehen werden können.

brauchs wurde lediglich ein Nichtgebrauch¹⁴⁴ festgestellt. Es blieb weitgehend alles beim alten; das repräsentative System hat jedenfalls hierdurch keine Aushöhlung und auch wohl kaum eine Verbesserung erfahren. Vielleicht rührt dieses negative Urteil über die Bilanz der Inanspruchnahme dieser Institutionen aber auch nur daher, daß man sich allgemein zuviel von ihnen versprochen hat. Vielleicht ist es aber gar nicht unbedingt anzustreben, daß von ihnen laufend Gebrauch gemacht wird. Vielmehr sollten sie lediglich als Ergänzungen verstanden werden, die nur dann Platz greifen, wenn existenzielle Fragen des Lebensraums betroffen sind, die eine verantwortliche Entscheidung aller Bürger im Hinblick auf ihre Zukunft erforderlich machen, oder bei negativen Auswüchsen des repräsentativen Systems, die allein durch eine kritische öffentliche Meinung nicht korrigiert werden können.¹⁴⁵

Die tatsächliche Inanspruchnahme wurde jedenfalls durch ein zu aufwendiges Verfahren,¹⁴⁶ wenn man Zeit, Verwaltungsbeanspruchung und Kosten in Relation zur Zahl der positiv entschiedenen Fälle setzt, gering gehalten. Die Bürger können einfacher und schneller zum Ziel gelangen, wenn sie ihr Anliegen direkt an ein Ratsmitglied oder eine Fraktion herantragen, welche dann über einen Antrag mit einem Viertel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder eine Behandlung der Angelegenheit im Gemeinderat herbeiführt (so z. B. gemäß § 34 V RhPf.GG möglich). Nicht nur die Benutzung dieser Möglichkeiten des repräsentativen Systems verspricht daher mehr Erfolg, sondern es hat sich auch gezeigt, daß ansonsten eine Einbindung dieser Formen in repräsentative Grundstrukturen viel zu ihrem Erfolg beiträgt. Bei Bürgerentscheiden aufgrund Gemeinderatsbeschlusses war die Erfolgsquote wesentlich höher als bei solchen aufgrund Bürgerbegehren.¹⁴⁷ Dies gilt ebenso für den Fall, in dem Bürgerbegehren von Parteimitgliedern initiiert waren. Auch die Kontakte zur Verwaltung haben die Erfolgsaussichten der Bürgerbegehren erhöht.¹⁴⁸ Die unterstützende und verstärkende Funktion dieser herkömmlichen Organe und Gruppen, die durch sie

¹⁴⁴ Seeger a.a.O. S. 117

¹⁴⁵ so Seeger a.a.O. S. 117

¹⁴⁶ vgl. Kropshofer a.a.O. S. 149 f; Depenheuer a.a.O. S. 152 f; Seeger a.a.O. S. 116.

¹⁴⁷ Seeger a.a.O. S. 114.

¹⁴⁸ Seeger S. 118.

bewirkte Erhöhung des Mobilisierungsgrades, sowie die Teilnahmebereitschaft der Bürger durch Erleichterung des Informationserwerbes und der formalen und organisatorischen Probleme sind daher auch bei unmittelbar demokratischen Mitwirkungsformen nicht zu unterschätzen.

Betrachtet man die Institutionen anhand der eingangs¹⁴⁹ aufgeführten Gründe für ihre Einführung, so läßt sich ihr Erfolg folgendermaßen beschreiben: Ihr Ziel, als flankierende Maßnahme durch den Verlust vieler Räte entstandene Defizite der Reform auszugleichen oder zu mindern, haben sie weitgehend nicht erreicht. Ihr Nutzwert kann letztlich nur im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen beurteilt werden. Insofern leisten sie auch nur einen kleinen Beitrag zum Abbau des Defizits, der auch nicht größer ist als die anderen bereits geschilderten Maßnahmen; sie sind jedoch keinesfalls ein Allheilmittel. Für das spezielle Bedürfnis in Großstädten, in denen am dringendsten Abhilfe notwendig wäre, sind sie sogar nicht praktikierbar und daher allein und ungeeignet.¹⁵⁰ Dort empfiehlt sich unbedingt eine Kombination der flankierenden Maßnahmen Bezirks- bzw. Ortschaftsverfassung mit dem Bürgerbegehren, wie sie in Hessen bereits möglich ist,¹⁵¹ in der Form, daß Anregungen aus der Bürgerschaft an das sachnähere Vertretungsorgan der Untereinheit herangetragen werden können. Im übrigen sollte besonderer Wert auf die zweckmäßige und einfache Ausgestaltung der Verfahrensmöglichkeiten gelegt werden, um einen Gebrauch dieser Maßnahmen nicht allzu sehr zu erschweren. Meißner¹⁵² zählt dazu insbesondere ein einstufiges Verfahren, gestaffelte Quoten und geringe Anforderungen an einen finanziellen Deckungsvorschlag.

Was den zweiten Grund für die Einführung dieser "Züge unmittelbarer Demokratie"¹⁵³ angeht, nämlich das allgemein vermehrte gesellschaftliche Bedürfnis nach verstärkter Beteiligung, so wurde diesem nur

¹⁴⁹ S. 201 f.

¹⁵⁰ s. Nachweise S. 217, FN 139

¹⁵¹ vgl. Depenheuer a.a.O. S. 152; Meißner S. 191. Dagegen soll nach § 6 c des Entwurfs der LReg NRW der Rat auch dann zuständig sein, wenn an sich nach gesetzlicher oder ortsrechtlicher Bestimmung eine Bezirksvertretung die Entscheidung zu treffen hätte. (LT Drs. 8/3152, Begründung S. 59)

¹⁵² Meißner a.a.O. S. 193.

¹⁵³ so der Titel des von Kühne/Meißner herausgegebenen Buches.

pro forma genüge getan. Man kann sich des Eindruckes nicht erwehren, daß diese Formen für den Gesetzgeber nur eine Alibifunktion einnehmen. Einerseits hat er Zeitströmungen, die überall nach Demokratisierung verlangen, nachgegeben. Andererseits scheint er sich über die Ausichtslosigkeit und geringen Erfolgchancen dieser neuen Institute schon von vornherein klar gewesen zu sein und sie auch durch allerlei Restriktionen bewußt gefördert zu haben. Nun kann er immer auf die bestehende normative Regelung und darauf, daß sie nicht genutzt werde, verweisen. Die Regelung kann aber langfristig nicht befriedigen, da sie, jedenfalls in den derzeitigen Formen, nicht effektiv genug ist.

Die eigentlichen spontanen Bürgerinitiativen, die mit diesen Institutionen in überschaubare Bahnen gelenkt und damit nicht zuletzt auch kontrolliert oder vielleicht sogar zur Wirkungslosigkeit verurteilt werden sollten, haben davon nur selten oder gar nicht Gebrauch gemacht. Obwohl sie sich immer wieder entgegenhalten lassen müssen, daß sie bei Nichtinanspruchnahme dieser Wege nicht Ausdruck einer allgemeinen politischen Meinung der Gemeindeglieder, sondern nur Interessenvertretung einer Minderheit sind, lassen sie sich zu Recht nur ungern in diesen engen gesetzlichen Rahmen pressen, weil sie mit der Einhaltung dieser, für sie ungünstigen, vorgeschriebenen Spielregeln und Formalitäten viele Vorteile ihrer Spontaneität verlieren. Die Parteien schließlich sind weitgehend der Auffassung, daß sie mit der Mitwirkung an der Einführung dieser Formen ihre Pflicht erfüllt haben und nun zu ihrer Entschuldigung und Rechtfertigung auf den Nichtgebrauch dieser Institute verweisen können. Insgesamt hat daher die Einführung der "Züge unmittelbarer Demokratie" in die Gemeindeverfassung nicht die gesteckten Ziele erreicht.

B) Einführung von Institutionen zur Einflußnahme auf Personalentscheidungen, speziell die unmittelbare Wahl des Oberbürgermeisters

Zu den Formen der unmittelbaren Demokratie wird auch die Volkswahl des (Ober)bürgermeisters, auch Urwahl genannt, gezählt, obwohl es sich bei diesem Vorgang nicht um eine Einflußnahme auf die Willensbildung der zuständigen Organe, sondern um eine Einflußnahme auf deren Bestellung handelt.¹⁵⁴ Sie ist in Baden-Württemberg (§ 45 GO) und in Bayern

¹⁵⁴ Pagenkopf S. 211 f; Nawiasky in: Bürgerverantwortung S. 33 ff, 39; Thieme-Kommission S. 144; Neuffer S. 173; Rauch, Diss. S. 110.

(Art. 17 GO) eingeführt und wurde in den letzten Jahren auch in den anderen Ländern¹⁵⁵ diskutiert. Die Bedeutung erhält diese Urwahl durch die direkte und unmittelbare Legitimation des Bürgermeisters durch das Volk, anstelle einer nur mittelbaren Legitimation bei der Wahl durch den Rat in den anderen Ländern. Teilweise ist es dort, wie in Rheinland-Pfalz (§ 36 III 1 GO) und im Saarland (§ 56 II GO) sogar nicht Voraussetzung, daß der Bürgermeister aus der Mitte des Rates stammen muß. In diesen Fällen hat das Volk praktisch gar keinen Einfluß mehr auf seine Nominierung.

Wenn dann, wie in Rheinland-Pfalz, auch der nicht aus der Mitte des Rates gewählte Bürgermeister im Regelfall¹⁵⁶ noch Stimmrecht im Rat hat, muß man sich in der Tat fragen, ob diese Regelung noch mit der Verfassung vereinbar ist.¹⁵⁷ Nach Art. 28 I 2 GG muß die Volksvertretung aus unmittelbaren Wahlen hervorgegangen sein. Der nicht aus der Mitte des Rates gewählte Bürgermeister führt aber nicht nur den Vorsitz im Rat und berät mit, sondern er hat sogar im Regelfall noch Stimmrecht in dieser Vertretung; er gehört also dieser Vertretung in besonderer Weise an. Dennoch entbehrt er als Mitglied einer unmittelbaren Wahl. Es erscheint fraglich, ob hier allein sein Sonderstatus als (beamteter) Chef der Verwaltung diesen Mangel rechtfertigen kann.

Als Vorteile der Urwahl werden vor allem die stärkere Beteiligung¹⁵⁸ und der erhöhte Einfluß der Bürgerschaft auf die Gemeindeverwaltung und deren Willen¹⁵⁹ genannt. Teilweise mißt man ihr sogar für die durch die Reform geschaffenen neuen Einheiten einen Integrationseffekt zu.¹⁶⁰ Weiterhin weist man auf die Verhinderung überzogener parteiinterner Gesichtspunkte¹⁶¹ und die positiven Auswirkungen in Richtung auf eine ungleich höhere Wahlbeteiligung, die Grauhan¹⁶² vor mehreren Jahren in Gestalt einer deutlichen "Zug- und Werbewirkung" festgestellt hat, hin. Die im Rahmen dieser Arbeit durchge-

¹⁵⁵ Synopse der dort geltenden Vorschriften bei Frey/Holler in Frey S. 253 ff.

¹⁵⁶ d. h. bei allen Sachentscheidungen, nicht dagegen bei Wahlen und sonstigen Personalentscheidungen im weiteren Sinn, vgl. § 36 III 2 RhPf.GO.

¹⁵⁷ so Schleberger, Der Städtetag 1977, 540, 541.

¹⁵⁸ Borchmann in Borchmann-Vesper S. 107.

¹⁵⁹ Pagenkopf S. 212.

¹⁶⁰ Steiner, Der Städtetag 1975, 600, 603.

¹⁶¹ Püttner in Jacobi S. 20; Steiner, Der Städtetag 1975, 600, 603.

¹⁶² Grauhan, Politische Verwaltung S. 154.

führte empirische Untersuchung hat dies besonders im Fall von Altkirchen bestätigt. Dort hatte die erste Wahl des Verbandsgemeinderates eine deutlich höhere Wahlbeteiligung, was im wesentlichen nur auf ihren Charakter als Persönlichkeitswahl des Verbandsbürgermeisters zurückzuführen war.

Von den Gegner der Urwahl wird einmal darauf verwiesen, daß in diesem System auswärtige Bewerber keine Chance hätten.¹⁶³ Insbesondere macht man aber auf die extrem starke Stellung des unmittelbar gewählten Bürgermeisters gegenüber der Verwaltung, dem Rat und den Parteien aufmerksam.¹⁶⁴ Der Oberbürgermeister ist weitgehend unabhängig. Der Wahlerfolg, auf den er bei eventuellen Differenzen immer verweisen kann, haftet nur an seiner Person. Schon in den Ländern ohne Urwahl ist die Popularität des Oberbürgermeisters und sein hervorragender Bekanntheitsgrad, den er durch seine Repräsentationsaufgaben erlangt hat, deutlich festzustellen.¹⁶⁵ Nimmt man die mit seiner Stellung verbundenen Kompetenzen und sein starkes persönliches Übergewicht hier hinzu, so ergibt das eine extreme Machtfülle. Daneben wird geltend gemacht, daß die Urwahl geeignet sei, Außenseiter, Personen mit demagogischen Zügen und Volkstribunen auf den Schild zu heben.¹⁶⁶ Dagegen soll aber neueren Untersuchungen ein deutlicher Trend zum fachlich ausgewiesenen Bürgermeister festzustellen sein.¹⁶⁷

Wägt man die einzelnen Gründe gegeneinander ab, so läßt sich nicht von der Hand weisen, daß das Maß der eigenen Verantwortung des Wählers bei einer Nur-Personalentscheidung, sei es auch die Entscheidung über den Leiter der Verwaltung, sehr gering ist.¹⁶⁸ Sachentscheidungen zwingen dagegen viel mehr zu einer umfassenden Information und zu einer sachlichen Auseinandersetzung mit dem Für und Wider.¹⁶⁹ Nimmt man hinzu, daß sich der Einfluß der Bürgerschaft hier in einer einmaligen Betäti-

¹⁶³ Thieme-Kommission S. 145; Borchmann in Borchmann-Vesper S. 108.

¹⁶⁴ Lang in Wehling S. 157; Steiner, Der Städtetag 1975, 600, 603.

¹⁶⁵ vgl. auch oben S. 79 und 82.

¹⁶⁶ Frey/Holler in Frey S. 253; Borchmann in Borchmann-Vesper S. 108.

¹⁶⁷ Steiner, Der Städtetag 1975, 600, 603.

¹⁶⁸ Dies ist letztlich der Nachteil jeder repräsentativen Demokratie, vgl. auch Nawiasky in: Bürgerverantwortung S. 33 ff, 37.

¹⁶⁹ Meißner in Kühne-Meißner S. 166.

gung erschöpft, so verliert die Urwahl etwas von ihrem Stellenwert im Hinblick auf den Einfluß der Bürgerschaft auf die Willensbildung der Gemeinde. Auch ein anderer Vorteil, die Auflockerung der Bevormundung durch die Parteien,¹⁷⁰ scheint weitaus eher durch die Umstellung des Wahlsystems bei der Wahl des Gemeinderats möglich. Diese kann durch die erweiterten Einflußmöglichkeiten ebenfalls zu einer größeren Wahlbeteiligung führen. Entscheidend dürfte jedoch die Verlagerung der Gewichte von der Vertretungskörperschaft auf die Verwaltungsspitze gegen eine Urwahl sprechen, die auch in der ausführlichen Untersuchung Grauhans¹⁷¹ nicht ganz widerlegt werden konnte. In dieser Hinsicht sollte man im Interesse des Bürgers vor allem darauf achten, daß seine Vertreter im Rat nicht noch mehr von ihrer Bedeutung und ihrem Einflußbereich in der Praxis der gemeindlichen Selbstverwaltung verlieren. Insgesamt spricht daher mehr gegen als für die Urwahl.¹⁷² Daher ist dem Ergebnis der parlamentarischen Reformdiskussionen in Rheinland-Pfalz und im Saarland zuzustimmen,¹⁷³ die ebenso wie nunmehr auch die Niedersächsische Sachverständigen-Kommission¹⁷⁴ eine Urwahl des Oberbürgermeisters aus diesen Gründen abgelehnt haben.

C) Chancen und Risiken einer erweiterten Partizipation für die Zukunft der Rolle des Bürgers in der demokratischen Gemeindeverfassung

Neben der Bewertung der bereits in die Gemeindeordnungen eingeführten Institutionen unmittelbar demokratischer Art darf bei einer zukunftsorientierten Betrachtung erweiterter Mitwirkungsmöglichkeiten des Bürgers am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß seiner Gemeinde eine Erörterung des Problemkreises nicht fehlen, der in letzter Zeit nicht nur in der juristischen,¹⁷⁵ sondern vor allem in der

¹⁷⁰ Borchmann in Borchmann-Vesper S. 107.

¹⁷¹ Grauhan, Politische Verwaltung S. 292 ff;

¹⁷² Obwohl ihre Eignung letztlich nur im Zusammenhang mit der übrigen Ausgestaltung des jeweiligen Kommunalverfassungssystems beurteilt werden kann.

¹⁷³ vgl. Borchmann in Borchmann-Vesper S. 109.

¹⁷⁴ Thieme-Kommission S. 144 ff.

¹⁷⁵ Schnitt-Glaeser VVDStrL 31 (1973) 179 und ders. DOV 1977, 544;

sozial- und verwaltungswissenschaftlichen¹⁷⁶ Literatur zum Verhältnis des Bürgers zum Staat und seinen verschiedenen Erscheinungsformen breiten Raum beansprucht hat. Es handelt sich um die Fragen, die allgemein mit dem Schlagwort Partizipation (an Verwaltungsentscheidungen) verbunden sind.

Die Problematik der Partizipation ist insbesondere auf Gemeindeebene relevant, da der Bürger in der Gemeinde die Probleme aus eigener Anschauung kennt und auch am ehesten eigene Betroffenheit vorliegt, die maßgeblich zur Partizipation und Partizipationswünschen motiviert.¹⁷⁷ Hinzu kommt, daß eine erweiterte Partizipation vor allem im Städtebaurecht bei sonstigen umweltrelevanten Entscheidungen sowie allgemein im Planungsrecht diskutiert wird, alles Materien, in denen die Gemeinde Entscheidungen zu treffen hat. Charakteristisch für die wissenschaftliche und praktische Diskussion ist jedoch, daß der verwendete Begriff "Partizipation" an verschiedenen Stellen unterschiedlich verstanden wird.¹⁷⁸ Es fehlt an einer einheitlichen Definition, so daß unter diesem Begriff nahezu alles erörtert wird, in unterschiedlichen Bereichen und von den extremsten, teilweise stark ideologisierten, Standpunkten.¹⁷⁹ Im folgenden Abschnitt wird versucht, unter Einbeziehung sozial-wissenschaftlicher

noch 175

Walter VVDStRL 31 (1973), 147; Battis, Partizipation im Städtebaurecht; Hendler, Bürgerschaftliche Mitwirkung; Blümel in: Festschrift Forsthoff S. 9, 19 ff.; H.H. Rupp NJW 1972, 1537; Zeidler DVBl 1973, 719; Knöpfle DVBl 1974, 707; Gebel, Die Gemeinde (SLH) 1977, 376; Schuppert AöR 102, 369; Pieroth DVV 1977, 659.

176

eine Auswahl:

Scharpf (S. 169); Habermas (S. 206) und Zimpel (S. 212) in: Grube/Richter, Demokratietheorien; Zimpel in: Handlexikon; von Alemann, Partizipation- Demokratisierung - Mitbestimmung (Hrsg.); ders. B 7/75 S. 3 ff.; ders. in Matthöfer S. 245 ff.; Offe in Greiffenhagen S. 285 ff.; von Vieregge B 7/75 S. 17 ff.; Nelles B 7/75 S. 28 ff.; Buse/Nelles/Oppermann, Determinanten; Szmulca B 48/76; Ellwein/Lippert/Zoll: Ambruster/Leisner; Dienel in: cappenberger Gespräch 1971 S. 16 und ders. Die Verwaltung 1971, 151; Dankowski RiA 1977, 188.

177

statt vieler: Hartisch S. 111.

178

vgl. z. B. Schuppert AöR 102, 369, 370; Blümel in: Festschrift Forsthoff S. 9, 19 ff.

179

teilweise werden synonym für den Begriff Partizipation auch die Begriffe Demokratisierung und Mitbestimmung gebraucht, vgl. von Alemann B 7/75 S. 3.

Ansätze aus verfassungsrechtlicher Sicht einen Ausblick auf Zukunftsperspektiven einer erweiterten Partizipation zu geben. Dabei wird Partizipation im Sinne von Mitwirkung des Bürgers am staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Gemeinde verstanden.

I. Funktionen von Partizipation

Die folgende Zusammenstellung¹⁸⁰ ist ein Versuch, die insbesondere in der sozialwissenschaftlichen Literatur aufgezeigten Funktionen von Partizipation zu sammeln und in eine juristische Darstellung einzubeziehen. Diese Verwendung geisteswissenschaftlicher Erkenntnismittel für eine verfassungsrechtliche Prüfung ist nicht unbestritten.¹⁸¹ Insbesondere die Vertreter der sog. juristisch-hermeneutischen Methode¹⁸² lehnen eine solche Einbeziehung kategorisch ab und verweisen auf die klassischen juristischen Auslegungskriterien.¹⁸³ Andererseits halten insbesondere Vertreter der Sozialwissenschaften und die Anhänger der sog. topischen Methode¹⁸⁴ unter den Juristen eine rein dogmatisch-begriffliche Auslegung zur Gewinnung konkreter Beurteilungskriterien nicht für ausreichend.

Sicherlich ist den Vertretern der traditionellen juristischen Methoden zuzugeben, daß eine unreflektierte Übernahme von Wirtschaftlichkeitsprinzipien, sozialwissenschaftlichen Beurteilungskriterien sowie speziell von Ansätzen der politischen Wissenschaften in das Verfassungsrecht wegen des teilweise unterschiedlichen Verständnisses und Ausgangspunktes bedenklich ist.¹⁸⁶ Andererseits können aber wertende

¹⁸⁰ vgl. auch Breuer, Die Verwaltung 1977, 1; Hendler S. 21 ff; Schmitt-Glaeser VVDStrL 31, 179, 228; Knöpfle DVBl 1974, 707; Fehlaue-Neddens S. 113; Müncke ZParl 1972, 230, 235.

¹⁸¹ vgl. z. B. Forsthoef, Rechtsstaat im Wandel S. 147 ff; Höllerbach AöR Bd. 85 (1960) S. 241 ff; Bachof in: Festschrift H. Huber S. 26 ff, 44 f; Ehmke VVDStrL Bd. 20 (1963), S. 53, 61 ff; Kriele, Theorie der Rechtsgewinnung S. 97 ff, S. 142 ff; Hesse, Grundzüge § 2 (S. 20 ff, insbes. S. 22 ff).

¹⁸² insbes. Forsthoef (FN 181).

¹⁸³ dazu Hesse, Grundzüge § 2 II S. 22 ff mwN.

¹⁸⁴ Nachweise insbesondere bei Viehweg, Topik und Jurisprudenz; Esser, Vorverständnis und Methodenwahl S. 151 ff; Larenz, Methodenlehre S. 138 ff; P. Schneider VVDStrL Bd. 20 (1963) S. 1, 35 ff; H.H. Rupp, Grundfragen S. 191, 194 ff.

¹⁸⁵ vgl. auch Rückmann, Verfassungsfragen S. 28

Gesichtspunkte und die Gestalt, die der normative Anspruch der Verfassung in der Wirklichkeit gefunden hat, nicht völlig außer acht gelassen werden, wenn nicht die Verfassung völlig abstrakt und losgelöst von ihrem Bezugsgegenstand, der Regelung des Zusammenlebens des Staatsvolkes, verstanden werden soll. Abgesehen davon, daß es die juristische Methode, deren konkrete Anwendung stets richtige juristische Entscheidungsergebnisse liefern und damit die Rationalität juristischer Interpretation in allen Fällen garantieren könnte, nicht gibt¹⁸⁶ und ohne den Methodenstreit weiter vertiefen zu wollen, kann jedoch unter allgemeinem Konsens sicherlich davon ausgegangen werden, daß die Grenze und der verbindliche Argumentationsrahmen jeder Verfassungsinterpretation und -konkretisierung der mögliche Sinngehalt des Normtextes darstellt.¹⁸⁷ Nur innerhalb dieses Rahmens kann eine Einbeziehung der von verschiedenen Ansatzpunkten gewonnenen Erkenntnisse, auch ein Rückgriff auf Werte, stattfinden, andererseits zählt aber auch innerhalb dieses Rahmens jedes rational begründete und kontrollierbare Argument.¹⁸⁸

Dann kann aber auch die Verfassungswirklichkeit nicht außer acht gelassen werden, denn die Leitziele der Verfassung beinhalten nicht nur die normative Aussage, wie das Zusammenleben des Staatsvolkes aussehen soll, sondern maßgeblich ist auch, wie diese Leitziele sich in der Verfassungswirklichkeit tatsächlich auswirken. Die normative Distanz und Offenheit der Verfassung fordert daher die Aktualisierung durch die Rechtsverwirklichung, da die finale Anlage der verfassungsrechtlichen Entscheidung unvollständig ist und ihre volle normative Geltung erst in der konkreten Rechtsanwendung zu entfalten vermag.¹⁸⁹ Eine gegenseitige Anerkennung und Einbeziehung der Erkenntnisse der einzelnen Wissenschaften ist aber nicht nur vom Standpunkt des Ju-

¹⁸⁶ vgl. z. B. Jesch, Gesetz und Verwaltung S. 53 bei FN 81; Ehmke VVDStrL Bd. 20 (1963) S. 53, 60; Engisch, Einführung in das juristische Denken S. 77 ff, 85 ff m.w.N zu den verschiedenen Methoden; von Mutius, Die Organisation als Grundrechtssubjekt S. 53.

¹⁸⁷ statt vieler: Hesse, Grundzüge § 2 III 3 (S. 30 f); F. Müller, Normstruktur und Normativität S. 147 ff, 158 ff.

¹⁸⁸ von Mutius, Die Organisation als Grundrechtssubjekt S. 67.

¹⁸⁹ vgl. von Mutius, Die Organisation als Grundrechtssubjekt S. 67 f; Hesse, Grundzüge § 1 III 5 (S. 17 ff).

risten aus notwendig und einleuchtend, sondern ebenso vom Standpunkt des Sozialwissenschaftlers. Auch für ihn ist letztlich nur das Leitbild der Verfassung für Ziele und Grenzen der wissenschaftlichen Diskussion maßgebend. Da die normativen Regelungen das Zusammenleben in der Wirklichkeit gestalten sollen, hierzu gewissermaßen von einem ursprünglichen Konsens getragene Ziele und Vorgaben liefern, hat auch er sich bei seinen empirischen Untersuchungen an dem normativen Anspruch der Verfassung zu orientieren.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich zwanglos auch die verfassungsrechtlichen Kategorien für eine Einordnung der Funktionen von Partizipation: Partizipation (Bürgermitwirkung) ist daraufhin zu untersuchen, ob und inwieweit durch sie die Ziele und Leitideen der Verfassung in der Wirklichkeit aktualisiert werden bzw. zur optimalen Wirksamkeit gelangen. Als solche Leitideen sind vor allem die Grundrechte sowie die objektiven Staatszielbestimmungen der Demokratie, des Rechtsstaates und des Sozialstaates anzusehen, die in Art. 20 GG als Kurzform und Essentiale der Verfassung niedergelegt sind und zusammen mit den Grundrechten das Menschenbild des Grundgesetzes bestimmen. Die Funktionen der Partizipation sind daher auf ihren Wirkungsgrad für dieses verfassungsrechtliche Zielsystem zu untersuchen.

Diese Darstellung wird dadurch erschwert, daß sowohl die Staatszielbestimmungen untereinander als auch im Zusammenhang mit den Grundrechten verschiedene Berührungspunkte aufweisen, ja sogar in einem gegenseitigen Spannungs- und Konkurrenzverhältnis zueinander stehen.¹⁹⁰ Daneben sind aber auch die einzelnen Funktionen der Partizipation teilweise für mehrere Grundentscheidungen der Verfassung relevant. So ist z. B. das Gebot, Partizipation möglichst effektiv zu gestalten, die sog. Effektivierungsfunktion,¹⁹¹ Ausfluß der Forderung, den Zielbestimmungen sowohl der Demokratie, als auch des Rechtsstaates, des Sozialstaates und der Grundrechte möglichst optimal zu ihrer Verwirklichung zu verhelfen.¹⁹² Ebenso dienen die Legitimations¹⁹³ und Integrationsfunktion¹⁹⁴ der Partizipation der Aktualisierung ver-

¹⁹⁰ Achterberg, Der Staat Bd. 8 (1969) S. 159 ff.

¹⁹¹ Hendler S. 47 ff.

¹⁹² s. schon oben S. 131, insbesondere Richter S. 28 ff.

¹⁹³ Hendler S. 30 ff.

¹⁹⁴ Hendler S. 39 ff.

schiedener Ziele. Daher sind durch die folgende Zuordnung der Funktionen von Partizipation zu einem verfassungsrechtlichen Leitprinzip vorhandene Überschneidungen nicht ausgeschlossen. Die Darstellung anhand eines bestimmten Systems wurde jedoch deshalb gewählt, um für eine mögliche Überprüfung und Bewertung neuer Partizipationsformen an anderer Stelle und in anderem Zusammenhang eine Grundlage zu schaffen.

1. Leitziel: Grundrechte (Art. 1 - 19 GG)

Partizipation im Sinne von Bürgermitwirkung kann in gewissem Sinn grundrechtsverwirklichende Funktion entfalten. Nach heutigem verfassungsrechtlichen Verständnis der Rolle des Bürgers ist dieser nicht mehr nur Empfänger und bloßes Objekt der staatlichen Leistung, sondern er wird durch unmittelbare oder mittelbare Mitgestaltung an den Aufgaben des Gemeindewesens zum sich selbst verwirklichenden Subjekt.¹⁹⁵ Da die Entscheidungen des Staates letztlich den einzelnen treffen und in seiner Freiheit einengen können, ist seine politische, soziale und demokratische Mitwirkung hierfür das rechtsstaatliche Korrelat. Insofern kann Bürgerbeteiligung durch Entfaltung und Verwirklichung subjektiv-eigener Interessen zur Selbstbestimmung, Selbstverwirklichung und Selbstentfaltung¹⁹⁶ des einzelnen beitragen. Sie fördert damit Freiheitlichkeit und Individualität statt Anonymität und Vermassung und erleichtert die Identifikation und Eingliederung in die Gesellschaft, die für die Freiheitsausübung des einzelnen zugleich Grundlage und Schranken (vgl. z. B. Art. 2 III GG) bietet (Emanzipation¹⁹⁷)

Partizipation dient jedoch nicht nur der Grundrechtsverwirklichung, sondern sie kann auch an den Grundrechten ihre Grenze finden. Beispielsweise darf individuelle Freiheit nicht nur in der "Freiheit" zur Unterwerfung unter Mehrheitsentscheidungen bestehen. Die in den Grundrechten verkörpertten personalen Freiheiten beinhalten nämlich

¹⁹⁵ vgl. statt vieler: Dürig in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 1 Rdn. 46 ff; Hesse, Grundzüge § 9 II 2 b (S. 122 f); Bückmann, Verfassungsfragen S. 65 ff.

¹⁹⁶ Zimpel (Hrsg.) Selbstbestimmung oder Akklamation; Schelsky, Der selbständige und der betreute Mensch 1976.

¹⁹⁷ Hendler S. 21 ff.

mehr als bloße Partizipationsrechte. Sie gewährleisten die unabhängige, individuelle und eigenverantwortliche Entfaltung der jeweils eigenen Persönlichkeit des einzelnen Bürgers und nicht nur die Unterwerfung unter staatlich oder mehrheitlich verordnete Entscheidungen. Eine Grenze für Partizipation besteht daher an der Stelle, wo die grundrechtlich garantierte individuelle Freiheit und der an sie anknüpfende Rechtsschutz (Art. 19 IV GG) durch Mehrheitsentscheidungen überspielt oder sogar ausgeschaltet wird.¹⁹⁸

2. Leitziel: Demokratie

Die Staatszielbestimmung der Demokratie liefert wesentliche Kriterien für eine Beurteilung von Partizipation.¹⁹⁹ Dabei ist ihr Inhalt jedoch so weit, daß eine differenzierende Betrachtungsweise unter verschiedenen Gesichtspunkten (Gegenstand der Entscheidung, Teilnahmechancen, Ablauf und Ergebnis des Entscheidungsprozesses, Wirkung und Entscheidung auf die Betroffenen) geboten ist.

a) Gegenstand der Entscheidung, an der mitgewirkt werden soll

Bei einer Überprüfung von Partizipationsformen ist zu berücksichtigen, daß für unterschiedliche Bereiche der Kommunalpolitik auch unterschiedliche Mitwirkungsformen geeignet sein können; beispielsweise kann im Bau- und Planungsrecht eine ganz andere Form angemessen sein als etwa bei der Erstellung einer Abgabensatzung. Daher bietet sich eine Abstufung der Beteiligungsformen an sowie eine Auswahl entsprechend dem zu regelnden Gegenstand. Dabei hat die Auswahl durch eine Abwägung zwischen dem Grad des Interesses und der Betroffenheit der Partizipationswilligen und der Größe der interessierten oder betroffenen Gruppe auf der einen und der Bedeutung des Gegenstandes für das Allgemeinwohl auf der anderen Seite zu erfolgen. Handelt es sich z. B. um Baumaßnahmen in einer Straße, die in einem reinen Wohngebiet liegt und für den Durchgangsverkehr gesperrt ist, so ist sicher eine weitergehende Mitwirkung der Bewohner dieser Straße angebracht als beim Bau einer

¹⁹⁸ Battis S. 114 ff mwN

¹⁹⁹ vgl. z. B. Breuer, Die Verwaltung 1977, S. 1, 7; Schmitt-Glaeser VVDStRL 31, 179, 209 ff.

öffentlichen Einrichtung, die der Allgemeinheit zugutekommt.

b) unterschiedliche Teilnahmechancen

Bei der Überprüfung von Partizipationsformen ist weiterhin zu überlegen, welchen Einfluß die zu bewertende Form aufgrund ihrer spezifischen Eigenart auf die Zahl sowie die Zusammensetzung und Struktur der Teilnehmer hat,²⁰⁰ ob also beispielsweise durch eine Bürgerversammlung mehr oder andere Bürger zu einer Teilnahme angeregt werden als etwa durch eine Bürgerinitiative. Danach wäre der Form der Vorzug zu geben, die eine erweiterte Zahl, sowohl quantitativ als auch qualitativ,²⁰¹ von Bürgern anspricht, soweit sie wiederum mit anderen verfassungsrechtlichen Zielen vereinbar ist. Untersuchungen aus der jüngeren Vergangenheit haben nämlich gezeigt, daß bei den meisten Beteiligungsformen neuerer Prägung auch wiederum nur die Schichten überwiegen, die sowieso schon im allgemeinen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß aufgrund ihrer besser entwickelten intellektuellen Wahrnehmungs-, Verarbeitungs- und Artikulationskapazität bevorteilt sind.²⁰² Zwar wird man solche Entwicklungen nie ganz ausschließen können, dennoch gebietet die Verfassung (insbesondere Art. 3 I GG iVm dem Sozialstaatsprinzip, Art. 20 GG), daß hier zumindest versucht wird, allen Bürgern entsprechend ihren Voraussetzungen eine Chance zur Mitwirkung zu geben. Gleichzeitig sollte jeder die Möglichkeit erhalten, seine Fähigkeiten auch entsprechend auszubilden. Insofern wurde gerade die Selbstverwaltung wegen der Möglichkeit zur bürgerschaftlichen Mitwirkung, die sie bietet, in der Vergangenheit gern als "Schule der Demokratie"^{202 a} bezeichnet. Daher sollten auch Mitwirkungsformen immer daraufhin überprüft werden, ob sie Gelegenheit bieten, demokratische Spielregeln zu üben.

²⁰⁰ Müncke ZParl 1972, 230, 235 ff.

²⁰¹ Abbau der sozialen Selektivität; vgl. Buse/Nelles in von Alemann S. 86.

²⁰² vgl. Schuppert AöR 102, 369, 375 bei Fußnote 35; Buse in von von Alemann S. 47 ff, 50 ff; Müncke ZParl 1972, 230, 242 f.

^{202 a} Ziegler, Bürgerbeteiligung S. 63; Müller H.W. Diss. S. 174 f; Macher S. 72; Jobst S. 52; Geidel S. 54.

c) Ablauf und Struktur des Entscheidungsprozesses

In einem zeitlich gestreckten Entscheidungsprozeß können einzelne Partizipationsformen besondere Eignung für unterschiedliche Phasen des Entscheidungsprozesses aufweisen. Bei Annahme einer grundsätzlichen Zweiteilung in Vorbereitungs- und Entscheidungsphase²⁰³ wären aus verfassungsrechtlichen Gründen, die im einzelnen später noch näher darzulegen sind, weitergehendere Formen nur in der ersten Phase angebracht. Bei der Überprüfung von Partizipationsformen ist ebenfalls von Interesse, zu welchem Zeitpunkt im Entscheidungsprozeß die jeweilige Form Zugang zu diesem Verfahren gewährt. Der Zeitpunkt der Beteiligung ist deshalb wesentlich, weil Bürgerbeteiligung nur so lange sinnvoll und effektiv ist, wie die eigentliche Entscheidung noch nicht gefallen ist. Partizipation muß also möglichst frühzeitig ansetzen, um wirklichen und sichtbaren Einfluß für die beteiligten Bürger zu gewähren und so auch als motivierender Multiplikator für weitere Beteiligung zu wirken. Ebenfalls wesentlich ist die Zeitdauer der Beteiligung. Sie darf nicht zu einer derartigen Verzögerung führen, daß sie Handlungsfähigkeit des entscheidenden Organs zur Folge hat und damit quasi eine Negativentscheidung bewirkt. Andererseits können unter Umständen gewisse zeitliche Verzögerungen im Vorstadium der Entscheidung dann in Kauf genommen werden, wenn sich absehen läßt, daß dadurch längere Verzögerungen beim Entscheidungsvollzug durch nachträglichen Rechtsschutz vermieden werden.

d) Ergebnis des Entscheidungsprozesses

Hiermit ist nach sozial-wissenschaftlichem Sprachgebrauch der "output" oder das "policy outcome" gemeint. Dabei ist grundsätzlich zu fragen, ob Bürgerbeteiligung zu mehr oder zu besseren Entscheidungen führt. Beides kann generell weder bejaht noch verneint werden. Bürgerbeteiligung kann sowohl Entscheidungen verhindern und verzögern als auch fördern, selbst wenn sich dies erst durch eine Gesamtbetrachtung ex-post herausstellt. Sie kann daher mehr oder auch weniger Entscheidungen herbeiführen. Eine Antwort auf die Frage, ob durch Bürgerbetei-

²⁰³ Schuppert AöR 102, 369, 403.

ligung die Entscheidungen besser werden, kann auch nicht für alle Fälle gegeben werden. Bei einer "Jedermann-Partitipation" kann unter Umständen eine verwirrende Meinungsvielfalt eine einheitliche Entscheidungsfindung erschweren. Eine "Betroffenen-Partizipation" kann dagegen den zuständigen Entscheidungsgremien durch ihr verbreitetes Angebot an entscheidungsrelevanten Informationen eine umfassende Entscheidungsgrundlage liefern, die insofern zu einer "besseren" Entscheidung beitragen kann, als sie einerseits die Rationalität der Entscheidung fördert und andererseits die Entscheidung für die Betroffenen besser verständlich macht. Allerdings können auch eine falsche Rücksichtnahme, Gruppenegoismus und Artikulationsvorteile einzelner oder einzelner Gruppen eine bessere, im Sinne von "gerechtere", Entscheidung verhindern.

e) Wirkung der Entscheidung auf die Betroffenen

Bürgerbeteiligung schafft eine dauernde und erneute Mitwirkungs- und Betätigungsmöglichkeit an den Aufgaben des Gemeinwesens. Dadurch stellt sie gewissermaßen eine vorbeugende Kontrolle²⁰⁴ dar und verschafft der Entscheidung aktuelle Zustimmung bei den Betroffenen. Sie kann dadurch zugleich die innere Überzeugung von der Richtigkeit des ganzen Systems stärken. Nach politologischem Verständnis wird daher durch Bürgerbeteiligung eine Legitimation²⁰⁵ des gesamten Systems bewirkt. Dabei wird jedoch außer acht gelassen, daß eine solche Zustimmung und Systemüberzeugung in der Regel nur dann eintritt, wenn die Entscheidung nach dem Willen der Betroffenen ausfällt, oder, was nicht immer sehr leicht fällt, auch eine gegenteilige Entscheidung von diesen für richtig anerkannt wird. Im anderen Fall kann dagegen Bürgerbeteiligung auch Systemverdrossenheit und Unverständnis bewirken. Ein solches Legitimationsverständnis kann daher letztlich zu einem Druck auf die Entscheidungsorgane und einer Okkupation der Entscheidung führen.

²⁰⁴ Battis S. 198 ff.

²⁰⁵ vgl. dazu Hendler S. 30 ff; Battis S. 193 ff; Schuppert AöR 102, 369, 394 ff; Pieroth DVV 1977, 659, 662 ff; Schmitt-Glaeser VVDStrL 31, 179, 214; Radtke, Eichholz-Materialien Bd. 31 S. 14 ff.

3. Leitziel: Rechtsstaat (Art. 20 GG)

Eine Überprüfung von Partizipationsformen unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten²⁰⁶ hat den Grundsatz des rechtlichen Gehörs, den Minderheitenschutz und das Mehrheitsprinzip, d. h. die Forderung, daß Entscheidungen wie auch immer aus dem Willen der Gesamtheit und nicht aus den Interessen einzelner einflußreicher Gruppen hervorgegangen sein müssen, zu berücksichtigen. Daneben fordert der Grundsatz der Funktionentrennung gegenseitige Kontrollmöglichkeiten, die durch eine Bürgerbeteiligung einerseits verstärkt, andererseits aber auch durch eine Verwischung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gefährdet werden können. Die Organe eines Rechtsstaates sind nach Art. 20 III GG an die verfassungsmäßige Ordnung, sowie an Gesetz und Recht gebunden. Zur Verwirklichung dieses Gebots kann Partizipation unter folgenden Gesichtspunkten einen Beitrag leisten: Sie kann die Sach- und Bedarfsgerechtigkeit der Entscheidung sowie ihre Rationalität durch Problemadäquanz und Problemnähe erhöhen, indem sie Innovation und eine breitere Informationsgrundlage zur Interessenabwägung schafft. Sie kann die Transparenz und "Bürgernähe" der Entscheidungen fördern, indem diese für den Bürger durchschaubarer und weniger mißverständlich werden. Sie kann damit nicht zuletzt auch vor Willkür schützen. Insgesamt kann sie daher zu einer gerechteren Entscheidung führen. Eine Grenze finden alle diese Chancen, die einer Bürgerbeteiligung innewohnen, jedoch daran, daß unter ihr die Effektivität²⁰⁷ der Entscheidung nicht leiden darf. Bürgerbeteiligung darf daher weder den Entscheidungsprozeß unvertretbar verlängern noch darf sie die Leistungs- und Handlungsfähigkeit des Staates und Funktionsfähigkeit seiner Verwaltung beeinträchtigen.

4. Leitziel: Sozialstaat (Art. 20 GG)

Unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten²⁰⁸ kann Bürgerbeteiligung

²⁰⁶ Schmitt-Glaeser VVDStRL 31, 179, 240 ff; Hendler S. 146 ff.

²⁰⁷ Damkowski RiA 1977, 188; Wehling ZParl 1976, 461, 463.

²⁰⁸ Schmitt-Glaeser VVDStRL 31, 179, 249 ff; Krämer P., Die bürger-schaftliche Selbstverwaltung unter der Notwendigkeit des egalitären Sozialstaats.

der Integration und der Sozialisation²⁰⁹ der Bürger dienen. Sie fördern die Kommunikation der Bürger unter sich und mit den Organen der Gemeinde und schärft das Bewußtsein der Betroffenheit und der daraus folgenden Notwendigkeit der politischen Beteiligung. Bürgerbeteiligung in der Selbstverwaltung kann über das Medium der Gemeinde die Integration des Bürgers in den Staat fördern.²¹⁰ Innerhalb der Gemeinde können dadurch wesentliche Schritte auf dem Weg zu einer sozialen Einheitsbildung getan werden. Das Einheits- und Gemeinschaftsbewußtsein der Bürger, unter Umständen auch die Solidarität und das Vertrauen gegenüber der Verwaltung, können dadurch verbessert werden.

II. Verfassungsrechtliche Grenzen von Partizipation²¹¹

Die Funktionen von Partizipation und daraus abgeleitete Partizipationsbegehren sind vor allem an der Grundentscheidung der Verfassung für das repräsentative System zu messen. In diesem System übertragen die Bürger die Ausübung ihrer Staatsgewalt (Art. 20 II 1 GG) auf Vertreter, die durch ein demokratisches Auswahlverfahren legitimiert sind. Nur diese sind dadurch zur Lösung der öffentlichen Aufgaben bzw. zur Bestimmung des Gemeinwohls berufen. Die Bestimmung des Gemeinwohls erfolgt in einem prozeßhaften Vorgang,²¹² in dem die einzelnen Interessen gegeneinander streiten, wobei auch das Gemeinwohl durchaus von der Summe aller Einzelinteressen verschieden sein kann. Das Ergebnis dieses Entscheidungsvorgangs kann jedoch nur dann als der Wille der Gesambevölkerung gelten, wenn seine Ermittlung einmal von der hierzu im Wahlakt von der (potentiellen) Gesamtheit der Bevölkerung beauftragten Stelle und zum zweiten in einem nach festen rechtsstaatlichen Grundsätzen verlaufenden Verfahren²¹³ erfolgt ist.

Auf dem Boden dieser Feststellung ist die Lösung der Konflikte zwischen Partizipation und Repräsentation zu suchen, die durch das unterschiedliche Verständnis von Politologie und Verfassungsrecht in der Frage der Legitimation hervorgerufen werden.²¹⁴ Nach verfassungsrecht-

²⁰⁹ Buse in von Alemann S. 54; Nachmacher in: Festschrift Voit S. 241, 242.

²¹⁰ Püttner DOV 1977, 472, 475.

²¹¹ vgl. auch Hartisch S. 89 ff.

²¹² Schuppert AöR 102, 369, 401.

²¹³ vgl. auch Luhmann, Legitimation durch Verfahren.

²¹⁴ s. schon Nachweise FN 205.

lichem Verständnis wird demokratische Legitimation nur durch Wahlen vermittelt.²¹⁵ Nach politologischem Verständnis kann dagegen Partizipation an Verwaltungsentscheidungen die Legitimation dieser Entscheidungen erhöhen. Danach würde Partizipation an der Entscheidung dieser eine "bessere" Legitimation verschaffen, da sie durch Partizipation konkret, aktuell und direkt legitimiert ist,²¹⁶ im Gegensatz zu der generellen Legitimation des Rates. Nach diesem Verständnis wäre zu befürchten, daß im Konfliktfall die partizipierenden Bürger dazu neigen, diese konkrete Legitimation höher zu bewerten, als die generelle des Rates.²¹⁷ Hinzu kommt, daß sich die Verwaltung dieses Argument zu eigen machen kann und dem Rat entgegenhält, daß der durch Partizipation artikulierte konkrete Wille der Bevölkerung auf ihrer Seite sei. Das Übergewicht der Verwaltung gegenüber dem Rat bekäme dadurch noch eine zusätzliche Dimension. Andererseits würden aber auch die Bürger versuchen, die Verwaltung mit dem Hinweis auszuspielen, daß sie ja, im Gegensatz zu ihnen, nur mittelbar über den Rat legitimiert sei und so die Führungsrolle bei der Entscheidungsfindung beanspruchen.

Diese Befürchtungen können bei Beachtung der Grundprinzipien der Verfassung, insbesondere des repräsentativen Systems, nicht Platz ergreifen. Entscheidend ist nämlich, daß die partizipierenden Bürger nur von einem Teil der Bevölkerung legitimiert sind. Sie vertreten nur sich selbst. Legitimiert zur Mitwirkung an der Entscheidung sind sie zudem nur dann, wenn sie durch die Entscheidung selbst betroffen werden. Die partizipierenden Bürger vertreten daher immer nur einen Ausschnitt der Interessen der Allgemeinheit. Sicher wird eine Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen viel zu einer gerechten Entscheidung beitragen, doch der Ausgleich, die Abwägung unter den widerstreitenden Interessen kann immer nur von einer Institution getroffen werden, die "zur gesamten Hand"²¹⁸ legitimiert ist. Dies sind

²¹⁵ Pieroth DVV 1977, 659, 662; Schmitt-Glaeser WVDStZ. 31, 179, 214.

²¹⁶ Hendler S. 35 spricht von "faktischer Legitimität."

²¹⁷ vgl. Nelles B 7/75 S. 28 f.

²¹⁸ Die folgenden Ausführungen sind in Anlehnung an die Rechtsfigur der "Gesamthand" im Zivilrecht, insbesondere Gesellschaftsrecht, entstanden, vgl. dazu z. B. Palandt-Heinrichs 36. Aufl. Überblick 1 c bb vor § 420.

aber nur die von der Gesamtheit der Bevölkerung durch den Wahlakt hierzu Beauftragten.²¹⁹

Grundsätzlich steht der Auftrag, das Gemeinwohl zu bestimmen und danach die öffentlichen Aufgaben zu regeln, allen Bürgern zur gesamten Hand zu (Art. 20 II 1 GG). Diese übertragen ihre "Regelungsbefugnis" auf durch ein demokratisches Auswahlverfahren legitimierte Vertreter. Aber auch diesen steht die Regelungsbefugnis nur zur "Gesamthand" zu. Die Rechtsfigur sagt nämlich, daß das Recht nur von allen gemeinsam oder im Ausnahmefall auch von einem, dann aber nur im Auftrag aller, ausgeübt werden kann. Mit dieser Rechtsfigur läßt sich sehr gut verdeutlichen, daß Partizipation nie an der Entscheidung selbst möglich sein kann, denn von der Gesamthand ist kein Einzelgegenstand oder Teilrecht für einzelne oder eine Gruppe von Staatsbürgern abspaltbar. Dies ist selbst in Anbetracht ihrer ursprünglichen Mitinhaberschaft der Regelungskompetenz nicht mehr möglich, denn diese ist insgesamt, unteilbar und unwiderruflich auf die Repräsentanten übertragen worden. Dies ist die unvermeidbare Konsequenz des repräsentativen Systems.

Danach kann es Teilentscheidungsrechte einzelner Gruppen im Hinblick auf einzelne Entscheidungsgegenstände nicht gehen.²²⁰ Die Entscheidungskompetenz besteht nur im Hinblick auf den gesamten Entscheidungskomplex (Lösung der öffentlichen Aufgaben) und ist in diesem Umfang auf die Repräsentanten übertragen worden. Sie ist nicht teilbar und daher auch nicht teilweise rückholbar. Partizipation ist somit immer nur im Vorfeld der Entscheidung, bei der Entscheidungsfindung und Informationsbeschaffung, nie aber an der Entscheidung selbst zulässig. Dies ist eine wesentliche Feststellung. Sie zeigt nämlich die verfassungsrechtlichen Grenzen von Partizipation auf.

Die Gesamthand besteht nicht nur in sachlicher und personeller, sondern auch in zeitlicher Hinsicht. Die Repräsentanten sind während der gesamten Wahlzeit allein zur Entscheidung befugt, aber auch verpflichtet. Ein Mißbrauch des verbindlichen und bis zum Ablauf der Wahlperiode unwiderruflichen Entscheidungsauftrags kann nur mit den Möglichkeiten des geltenden Rechtsschutzsystems und äußerstenfalls, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist, mit dem Widerstandsrecht

²¹⁹ vgl. dazu neuestens BVerfG NJW 1978, 1967.

²²⁰ vgl. auch Knöpfle, DVBl 1974, 707, 713 ("Ausschließlichkeit der Zuständigkeitsordnung"); Breuer, Die Verwaltung 1977, 1, 5; Gehel, Die Gemeinde (SlH) 1977, 376, 377.

aus Art. 20 IV GG verhindert werden.

Mit dem Wahlauftrag korrespondiert eine Entscheidungspflicht und vor allem eine Entscheidungsverantwortung. Bei einem Mißbrauch der Verantwortung droht den Repräsentanten die Versagung eines neuen Entscheidungsauftrags nach Ablauf der Wahlperiode. Der partizipationswillige Bürger ist dagegen keinen solchen Konsequenzen ausgesetzt. Partizipation kann unter Umständen auch zu einer Abwälzung oder zumindest Verwischung der Verantwortung führen, da sowohl der Rat als auch die Verwaltung allzu schnell geneigt sein können, eine Entscheidung unter Außerachtlassung überparteilicher Gründe des Gemeinwohls und der Interessen der nichtbeteiligten Bürger mit dem Hinweis auf die mit ihrer Entscheidung übereinstimmende Ansicht der beteiligten Bürger zu begründen. Diese Flucht aus der Verantwortung ist aber mit dem Wahlauftrag, der auch eine Entscheidungspflicht beinhaltet, nicht vereinbar. Nur die Repräsentanten sind legitimiert, für alle Bürger zu sprechen. Die Beteiligung einzelner Bürger am Entscheidungsprozeß erfolgt dagegen mehr oder weniger zufällig. In der Regel engagieren sich nur diejenigen, die eigene Interessen verfolgen und dazu intellektuell auch in der Lage sind oder solche, die nur um der Aktivität willen sich beteiligen. Es besteht daher leicht die Gefahr, daß die Interessen der sog. schweigenden Mehrheit bei dieser massiven Interessenvertretung einzelner vernachlässigt werden, da die Verwaltung den Eindruck gewinnen muß, die Interessen der beteiligten Bürger stimmen mit den Interessen der gesamten Bevölkerung überein.

Wenn die beteiligten Bürger auch an der Entscheidung selbst teilhaben, entscheiden sie über die Köpfe anderer, zufällig nicht beteiligter, aber auch betroffener, Bürger für diese mit, ohne daß sie aufgrund eines demokratischen Auswahlverfahrens hierzu legitimiert wären. Nicht nur rechtsstaatliche Prinzipien, sondern vor allem auch die Grundrechte der nichtbeteiligten Bürger²²¹ werden dabei durch eine mit Hoheitsanspruch ausgestattete Entscheidung anderer Bürger betroffen. Die Ausübung der Grundrechte durch die nichtbeteiligten Bürger wird dadurch unzulässigerweise beeinträchtigt. Der Grundrechtsschutz dieser nichtbeteiligten Minderheiten, die unter Umständen die Mehrheit der Bevölkerung darstellen können, gebietet es somit ebenfalls,

²²¹ Blümel in: Festschrift Forsthoff S. 9, 24.

eine Partizipation an der Entscheidung ausdrücklich auszuschließen. Partizipation ist daher verfassungsrechtlich nur an der Vorbereitung der Entscheidung zulässig.

Aber auch ein Zuviel an Partizipation in der Vorbereitungsphase der Entscheidung kann unter Umständen bedenklich werden. Eine allzu weitgehende Bürgerbeteiligung bei der Vorbereitung der Entscheidung kann möglicherweise einen gewissen faktischen Druck auf die entscheidende Stelle ausüben oder die Entscheidung gar präjudizieren. Damit wäre das verfassungsrechtliche Prinzip der Nichtpartizipation an der eigentlichen Entscheidung schließlich doch unterlaufen. Der Druck auf die Entscheidung kann schon in einer bestimmten Partizipationsform mit angelegt sein, ohne daß dies von Anfang an bemerkt oder gar beabsichtigt wurde. Bei der Ausgestaltung konkreter Partizipationsformen sind daher diese verfassungsrechtlichen Grenzen immer sehr sorgfältig zu beachten.²²² Unter verschiedenen zur Auswahl stehenden Partizipationsformen sollte daher diejenige angestrebt werden, die beiden widerstreitenden Interessen, weitestmögliche Beteiligung und geringster faktischer Druck auf die Entscheidung, am ehesten gerecht wird.

III. Sonstige Grenzen von Partizipation

Neben den verfassungsrechtlichen Grenzen sind die Chancen der Partizipation vor allem durch persönlichkeitspsychologische Bedingungen im Individualbereich der Partizipanten sowie durch gruppen- bzw. organisationssoziologische Bedingungen auf der Handlungsebene eingeengt.²²³ Sie sollen am Beispiel der Bürgerinitiativen²²⁴ und speziell in der Frage des Für und Wider ihrer Institutionalisierung im folgenden kurz aufgezeigt werden. In der Literatur wird diese Frage unter zwei Aspekten diskutiert, einmal ob es wünschenswert ist, das Verhältnis der Verwaltung zu den Bürgerinitiativen zu institutionalisieren, der Verwaltung also einen Verhandlungspartner mit einem dauernden Mit-

²²² zu weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Partizipation Schmitt-Glaeser VVDStRL 31, 179, 243 ff, 248; Hendler S. 146 ff.

²²³ von Mutius, Das Umweltgespräch S. 63, 64 f.

²²⁴ s. dazu ausführliche Nachweise S. 137.

spracherecht an die Seite zu geben; zum anderen wird überlegt, ob eine Institutionalisierung der Bürgerinitiativen selbst als Organisation zu empfehlen ist.²²⁵

Nach dem zu den verfassungsrechtlichen Grenzen von Partizipation Ausgeführten ist eine Einengung der Entscheidungskompetenz der Verwaltung durch Bürgerinitiativen als zweites, angeblich "besseres Ich" der Verwaltung verfassungsrechtlich nicht haltbar. Eine Institutionalisierung des Verhältnisses Bürgerinitiativen - Verwaltung ist daher allenfalls im Informationsbereich möglich. Für eine Institutionalisierung der Bürgerinitiativen selbst als Organisation wird eine Stabilisierung mit der Folge größerer Handlungsfähigkeit angeführt.²²⁶

Dagegen spricht jedoch, daß eine Institutionalisierung zu einer Minderung des Initiativcharakters und der Spontaneität der Initiativen führen würde, auf die gerade in der Vergangenheit ihre Erfolge immer wieder zurückzuführen waren. Eine Institutionalisierung würde sie den gleichen Vor- und Nachteilen zugänglich machen, die auch anderen Verbänden anhaften.²²⁷ Ihre Möglichkeiten sind zudem durch Bedingungen im Persönlichkeitsbereich der Gruppenmitglieder eingeschränkt. Hier fehlt es oft an der Fähigkeit, gesellschaftliche Zusammenhänge wie staatliche Probleme, aber auch die eigene Betroffenheit zu erkennen, diesbezügliche Interessen zu artikulieren und in politische Aktivitäten umzusetzen. Daneben läßt ihre Binnenstruktur, wenn nicht die Rechtsform eines eingetragenen Vereins gewählt wurde, was inzwischen verstärkt geschieht, häufig sehr zu wünschen übrig. Ihr Organisationsgrad ist ohne den Zwang durch diese Rechtsform nämlich meistens nur gering. Es fehlt oftmals an einer demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, so daß rechtliche Bedenken unter den Gesichtspunkten Minderheitenschutz, vor allem Grundrechtsschutz dieser Minderheiten, erhoben werden müssen.

Auf der Handlungsebene kann sich die konkrete Zielsetzung einer nur kurzfristigen, zeitlich begrenzten Aktion, die oft auch nur auf einseitige und begrenzte Tätigkeitsfelder ausgerichtet ist, negativ auswirken. Die einseitige Interessenausrichtung (Partikular- oder Sonder-

²²⁵ vgl. von Mitius, Das Umweltgespräch S. 9, 14.

²²⁶ Zilleßen B 12/74 S. 3, 10.

²²⁷ vgl. Leibholz WDStrL 24 (1966) S. 5 ff und Winkler WDStrL 24 (1966) S. 34 ff.

interessen) resultiert aus einer häufig nur scheinbaren "Überparteilichkeit", die in gegensätzlichen Initiativen zum gleichen Themengegenstand zum Ausdruck kommt. Restriktionen auf der Handlungsebene treten auch durch die häufige Dominanz wirtschaftlicher und dauerorganisierter Interessen schon bei der Informationsbeschaffung auf.²²⁸ Schließlich stehen einem Erfolg einer institutionalisierten Bürgerinitiative auch vielfältige strukturelle Bedingungen der modernen Industriegesellschaft entgegen, die im kommunalen Raum, wo die meisten Initiativen agieren oder doch ihren Ausgang nehmen noch durch die Einnengung der Handlungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung, auf die eingewirkt werden soll, verstärkt werden.

IV. Fazit

Derjenige, der Partizipation nur einseitig mit den Attributen vorteilhaft/wünschenswert oder nachteilig/abzulehnen belegt, verkennt sicherlich die Komplexität nicht nur des Begriffs, sondern auch der Sache als solcher. Partizipation hat sicherlich dann Vorteile, wenn sie mithilft, die Richtigkeit und Rationalität der Entscheidung zu verbessern. Daher ist sie im Informationsbereich grundsätzlich zur Erweiterung des Informationspotentials geeignet. Wenn sie jedoch mit der Absicht ausgeübt wird, die Entscheidung der einzig demokratisch legitimierten Organe zu ersetzen, so ist sie aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zulässig. Eine allgemeine Partizipation unter dem Schlagwort "Demokratisierung" ist daher abzulehnen.

Ein Sonderproblem stellt dagegen die Beteiligung Betroffener²²⁹ dar, da diese anders als die bloß interessierte Allgemeinheit durch die Entscheidung in ausdrücklich normierten Grundrechten, sonstigen Rechten und rechtlich geschützten Interessen verletzt sein können. Hier muß ein Ausgleich zwischen den Interessen des Betroffenen und den Interessen der Allgemeinheit an der bestimmten Regelung einer Angelegenheit getroffen werden, d.h. die Rechte des einzelnen sind mit den Zielen des öffentlichen Wohls, den Rechten und Rechtsgütern des Staates

²²⁸ von Mutius, Das Umweltgespräch S. 63, 64.

²²⁹ zu Schwierigkeiten bei Abgrenzung dieses Begriffs vgl. z. B. Battis S. 151 ff; Blümel in: Festschrift Forsthoff S. 9, 21 f.

und der Allgemeinheit in Einklang bringen. Dabei scheint die Lösung richtig zu sein, die je mehr Mitwirkung des Betroffenen gestattet, je geringer das Interesse der Allgemeinheit an dieser Regelung ist. Das heißt, einerseits darf der Betroffene durch Verwaltungsentscheidungen nicht in stärkerem Maße belastet werden als tatsächlich unvermeidbar ist, andererseits soll der Wille des Betroffenen jeweils insoweit zum Zuge kommen als öffentliche Belange dies nicht zwingend verbieten.²³⁰

²³⁰ vgl. Hendler S. 37.

5. Kapitel

§ 15 Zusammenfassende Schlußbetrachtung

Die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung wird bestimmt von Art. 28 I 2 iVm Art. 28 II 1 GG. Danach ist die Gemeinde als ein Aktionsraum auszugestalten, der dem Bürger die Möglichkeit zur politischen Betätigung und Mitgestaltung ihrer Aufgaben bietet. Ein idealer Aktionsraum ist so geschaffen, daß er den Bürger zur Mitwirkung stimuliert. Die dazu notwendigen Stimulansfaktoren sind in den durch die Territorialreform neu geschaffenen Einheiten noch nicht so gut entwickelt wie in den alten Einheiten. Daher ist die bisher festzustellende Gesamtmenge der politischen Betätigung geringer. Die Voraussetzungen hierzu sind schwieriger. Dies liegt einmal an der Vergrößerung der Gemeinden, zum anderen an der Tatsache, daß sie für den Bürger neu und ungewohnt sind. Hier zeichnet sich aber schon ein Umdenkungs- und Gewöhnungsprozeß ab, der teilweise zwangsläufig erfolgt. Dieser zwanghafte Charakter ist in den Neugliederungsmodellen mit größerer Verbindlichkeit stärker vorhanden, gleichzeitig bewirkt er dort aber auch eine schnellere Orientierung auf die neue Einheit.

Die festgestellten Schwachstellen im Bereich der politischen Betätigung des Bürgers in den neuen Einheiten sind zum Teil direkt, zum Teil indirekt auf die Territorialreform zurückzuführen. Im letzteren Fall hat sie im Zusammenwirken mit anderen Erscheinungen im Gesamtbild des Staates und seinen Institutionen sowie im Individualbereich des Bürgers den heutigen Zustand herbeigeführt. Teilweise hat die Reform auch andere Ursachen deutlich verstärkt. Die Ursächlichkeit der Reform für das heutige Erscheinungsbild der Rolle des Bürgers in der Gemeinde läßt sich schon in ihrer Planung nachweisen. Dort war das festgestellte Defizit sozusagen schon mit angelegt. Es ist durch eine Überbetonung anderer Ziele entstanden. Gleichwohl blieben die Reformmaßnahmen grundsätzlich noch im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen.

Der Gesetzgeber hat versucht, die Vernachlässigung der Rolle des Bürgers bei der Reform durch eine Reihe flankierender Maßnahmen auszugleichen. Sie hatten teils mehr, teil weniger Erfolg, teils brauchen

sie auch, wie etwa die Bürgerversammlung, bei guten Ansätzen noch Zeit zur Bewährung. Insgesamt haben sie jedoch dazu beigetragen, das durch die Reform geschaffene Defizit abzubauen und die Rolle des Bürgers in der Gemeinde ihrem verfassungsrechtlichen Idealbild wieder etwas näher zu bringen. Für die Zukunft scheint eine verstärkte Nutzung dieser Maßnahmen, teilweise auch eine Verfeinerung, ein Ausbau bzw. eine Ergänzung durch weitere Maßnahmen angebracht. Dabei scheint ein Erfolg am ehesten beschieden zu sein, wenn eine Kombination der verschiedenen Maßnahmen erfolgt. Es empfehlen sich gestufte Mitwirkungsmöglichkeiten in den neuen Einheiten, bei denen sowohl vom Aufbau als auch von ihrem Anspruch her eine differenzierte Ansprache des Bürgers und damit eine Motivation zum Engagement erfolgt.

Es hat sich gezeigt, daß auch auf Gemeindeebene das repräsentative System nach wie vor zu favorisieren ist, da es der Rolle des Bürgers insgesamt am ehesten gerecht wird. Der Einführung unmittelbar demokratischer Formen war dagegen weitgehend kein Erfolg beschieden. Ihre Erweiterung unter dem Stichwort "Partizipation" begegnet zudem verfassungsrechtlichen Bedenken. Aber auch das repräsentative System wird sich nur dann weiterer Zustimmung beim Bürger erfreuen, wenn die gegenwärtige Krise überwunden wird. Die Stellung der Repräsentanten, ihr Verhältnis zur Verwaltung, vor allem aber ihr Kontakt zu den Bürgern erscheint zunehmend problematisch. Hier sind geeignete Maßnahmen zweifellos am notwendigsten. Sie sind vor allem auf dem Gebiet des Wahlrechts zu empfehlen. Aufgerufen dazu sind aber auch die Parteien.

Zum Gesamtverständnis und zur Einordnung der Arbeit muß abschließend noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die Würdigung der Situation der Gemeinden nach der Territorialreform und ihres verfassungsrechtlichen Standortes in dieser Untersuchung weitgehend nur einseitig unter dem Blickwinkel der Rolle des Bürgers im Sinne eines mitgestaltenden Subjekts an den Aufgaben des Gemeinwesens erfolgte. Sicherlich sind damit andere Wertungen nicht ausgeschlossen. Sie erscheinen sogar notwendig. So kann man primär bei institutionellen oder staatsorganisatorischen Gesichtspunkten ansetzen, oder vorrangig betriebs- oder finanzwirtschaftliche Maßstäbe anlegen. Eine einseitige Sicht aus der Rolle des Bürgers kann sicherlich nicht für alle Fälle genügen. Auch für die Rolle des Bürgers ist z. B. wesentlich, daß der Hand-

lungsspielraum der Gemeinden gewahrt wird, den vor allem die zur Verfügung stehenden Finanzen bestimmen; denn wo nichts mehr gestaltet werden kann, ist es auch müßig, über eine Mitwirkung des Bürgers zu diskutieren.

Die leicht pointierte Betrachtung aus dem Blickwinkel des Bürgers soll daher nicht den Eindruck einer Überbetonung seiner Position entstehen lassen. Gleichwohl erschien sie notwendig und ist auch bewußt geschehen; denn seine Rolle als Souverän und Mitgestalter des Staates auf der einen und Ziel und Empfänger der staatlichen Leistungen auf der anderen Seite verleiht ihm maßgebliches Gewicht. Die Arbeit sollte daher einen Beitrag dazu leisten, die Rolle des Bürgers in Staat und Gemeindeverfassung unter Beachtung des Menschenbildes des Grundgesetzes angemessen zu bewerten.

Lebenslauf

- 20.10.1951 geboren in Dörrnbach/Hunsrück,
Eltern Willi Hill und Elfriede
Hill, geb. Göller
- 1958 - 1962 Besuch der Volksschule Dörrnbach
- 1962 - 1970 Besuch des Stefan-Georgie-Gymnasiums
in Bingen/Rhein mit anschließender
Abitur
- 1970 - 1974 8 Semester Studium der Rechtswissen-
schaften an der Johannes-Gutenberg-
Universität in Mainz
- 21.1.1975 1. Juristisches Staatsexamen in Mainz
- 1975 - 1977 Referendarausbildung in Mainz und Saar-
burg
- SS 1977 Ergänzungsstudium der Verwaltungs-
wissenschaften an der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften in Speyer
- 11.8.1977 2. Juristisches Staatsexamen in Mainz
- seit 1.9.1977 Wissenschaftliche Gutachter Tätigkeit
für die Deutsche Sektion des Internatio-
nalen Instituts für Verwaltungswissen-
schaften

